


# ÉTUDE D'IMPACT

## Projet de loi

## relatif aux compétences de la

## Collectivité européenne d'Alsace

NOR : TERB1901105L/Bleue-1

25 février 2019

# TABLE DES MATIÈRES

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

La déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace, signée à Matignon le 29 octobre 2018, par le Premier ministre, le président du conseil régional de la région Grand-Est, les présidents des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports témoigne d'un consensus institutionnel autour du projet alsacien.

Ce consensus se traduit, d'une part, par un projet de décret regroupant les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin en application de l'article L.3114-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et, d'autre part, par le présent projet de loi qui vient notamment préciser les compétences dont bénéficiera la future Collectivité européenne d'Alsace.

En effet, le regroupement de deux départements rend nécessaire l'intervention de la loi afin d'en tirer les conséquences et de définir un certain nombre de mesures qui relèvent, en application de l'article 34 de la Constitution, « *du régime électoral des assemblées locales ainsi que ( des ) conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes (…)* » et des « *principes fondamentaux (…) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* » (modalités d'administration de la nouvelle collectivité, transfert à son endroit des contrats, droits et obligations des deux départements regroupés, situation des personnels…). L'intervention du législateur est nécessaire pour attribuer à la Collectivité européenne d'Alsace des compétences spécifiques ou lui permettre de les exercer de manière dérogatoire au droit commun des départements (exploitation et gestion des routes nationales, coopération transfrontalière…) et pour habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi qu'appellera la mise en place de la nouvelle collectivité.

L'Alsace doit son unité à son climat, ses caractéristiques géographiques et physiques, son histoire et sa culture. Circonscription d'action régionale puis région, elle intègre la région Grand Est le 1er janvier 2016.

Le périmètre alsacien conserve des formes institutionnelles ou juridiques propres. Les deux départements alsaciens partagent en effet avec la Moselle le droit local qui, outre les cultes, concerne également notamment l'organisation judiciaire et le droit d'association.

Plusieurs structures interdépartementales interviennent par ailleurs dans des champs aussi divers que la sécurité publique, l'économie, l'assainissement, la culture, le tourisme et l'attractivité du territoire. Ainsi en est-il du pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar ou des trois chambres consulaires (chambre des métiers d'Alsace qui relève du droit local, chambre de commerce et d'industrie Alsace Eurométropole et chambre interdépartementale d'agriculture d'Alsace).

Dans ce cadre, quatre possibilités d'évolution institutionnelle se dessinaient afin de traduire juridiquement le « désir d'Alsace » :

- renforcer la coopération entre les deux départements en mettant en place une entente ou en créant une institution interdépartementale ;
- créer un syndicat mixte auquel d'autres collectivités pourraient adhérer ;
- fusionner les deux départements par la loi ou par la voie réglementaire, possibilité ouverte par le code général des collectivités territoriales ;
- créer une collectivité à statut particulier en application de l'article 72 de la Constitution.

Si l'entente, l'institution et le syndicat mixte constituent des formes souples de coopération faciles à mettre en place, elles ne répondaient qu'incomplètement aux aspirations des élus du territoire qui souhaitaient donner naissance à une nouvelle collectivité alsacienne à part entière.

À l'inverse, la création d'une collectivité à statut particulier aurait perturbé les équilibres institutionnels issus, en 2015, de la loi NOTRe[1] et de la loi relative à la délimitation des régions[2], sur lesquels le Gouvernement ne souhaitait pas revenir.

La création par la fusion des deux départements de la « Collectivité européenne d'Alsace », au sein de la région Grand Est, permettra d'édifier une nouvelle collectivité territoriale en harmonie avec le reste du territoire national.

Mais pour être pertinent, il apparaît que le regroupement doit être la source d'un véritable projet de territoire, ancré dans un espace rhénan, national, transfrontalier et européen. Une telle ambition pour se concrétiser nécessite, outre les compétences déjà exercées par les départements, l'attribution de compétences nouvelles et spécifiques.

Il convient d'indiquer en complément que le projet de loi constitutionnelle, dont la première lecture a débuté à l'été 2018 à l'Assemblée nationale, prévoit d'introduire deux nouvelles facultés à l'article 72 de la Constitution : la possibilité de différencier les compétences dont dispose chaque collectivité relevant d'une catégorie (commune, département, région) et la possibilité de différencier les règles d'exercice des compétences dont dispose chaque collectivité.

Aujourd'hui, l'organisation des compétences doit être uniforme sur le territoire national à l'intérieur de chaque catégorie de collectivités locales (communes, départements, régions). Les dérogations à ce principe ne sont possibles, dans le cadre constitutionnel actuel, que dans d'étroites limites car il faut démontrer qu'il existe une différence de situation suffisante pour justifier une différence dans l'attribution des compétences.

---

[1] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République

[2] Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Ainsi, le présent projet de loi, qui s'inscrit dans le cadre constitutionnel actuel, attribue à la Collectivité européenne d'Alsace des compétences répondant aux spécificités du territoire alsacien car elle se trouve dans une situation différente des autres départements.

L'ensemble des collectivités et établissements concernés (conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, conseil régional Grand-Est, eurométropole de Strasbourg et autres établissements publics de coopération intercommunale, communes) ainsi que les parlementaires de ces territoires ont été consultés de manière informelle dans le cadre d'une vaste concertation.

# Tableau synoptique des consultations

| Article | Objet de l'article | Consultations obligatoires | Consultations facultatives |
|---|---|---|---|
| 1er | Compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière transfrontalière et d'enseignement des langues et cultures régionales | | Conseil national d'évaluation des normes |
| 2 | Rôle de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de tourisme | | Conseil national d'évaluation des normes |
| 3 | Compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de routes | | Conseil national d'évaluation des normes |
| 4 | Situation des personnels des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin | | Conseil national d'évaluation des normes<br><br>Conseil supérieur de la fonction publique territoriale |
| 5 | Situation des agents des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences de l'Etat transférées à la Collectivité européenne d'Alsace | Comité technique de la DREAL Grand-Est<br><br>Comité technique de la Direction interdépartementale des routes Est | Conseil national d'évaluation des normes<br><br>Conseil supérieur de la fonction publique territoriale |
| 6 | Modalités de compensation financière des transferts de compétences et de personnels à la Collectivité européenne d'Alsace | | Conseil national d'évaluation des normes |
| 7 | Succession de la Collectivité européenne d'Alsace aux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin | | Conseil national d'évaluation des normes |
| 8 | Composition du conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace jusqu'aux prochaines élections départementales | | Conseil national d'évaluation des normes |
| 9 | Habilitation pour les ordonnances relatives aux | | |

| Article | Objet de l’article | Consultations obligatoires | Consultations facultatives |
| --- | --- | --- | --- |
| | adaptations nécessaires des textes ou organismes impactés par cette réforme | | |
| 10 | Habilitation pour les ordonnances relatives aux mesures visant à garantir à la future Collectivité européenne d’Alsace les moyens nécessaires à la gestion et aux investissements liés aux transferts des routes nationales non concédées | | |

# Tableau synoptique des mesures d'application

| Article | Objet de l'article | Textes d'application | Administration compétente |
|---|---|---|---|
| 1 | Compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière transfrontalière et d'enseignement des langues et cultures régionales | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Décret simple | Direction générale des collectivités locales |
| 3 | Compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de routes | Décret en Conseil d'Etat | Direction générale des collectivités locales |
| 5 | Situation des agents des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences de l'Etat transférées à la Collectivité européenne d'Alsace | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Décret simple | Direction générale des collectivités locales |
| 6 | Modalités de compensation financière des transferts de compétences et de personnels à la Collectivité européenne d'Alsace | Décret en Conseil d'Etat<br>Décret simple<br>Arrêtés | Direction générale des collectivités locales |
| 9 | Habilitation pour les ordonnances relatives aux adaptations nécessaires des textes ou organismes impactés par cette réforme | Ordonnances | Direction générale des collectivités locales,<br>Secrétariat général du ministère de l'intérieur |
| 10 | Habilitation pour les ordonnances relatives aux mesures visant à garantir à la future Collectivité européenne d'Alsace les moyens nécessaires à la gestion et aux investissements liés aux transferts des routes nationales non concédées | Ordonnances | Direction générale des collectivités locales,<br>Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer |

# Article 1er : Compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière transfrontalière et d'enseignement des langues et cultures régionales

## 1 ÉTAT DES LIEUX

### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

1.1 La coopération transfrontalière constitue l'une des modalités d'exercice de l'action extérieure des collectivités territoriales qui concerne l'ensemble des actions que peut mener une collectivité territoriale avec des entités locales étrangères et, dans certains cas prévus par la loi, avec des États tiers.

La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional introduit ainsi la possibilité pour une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales de conclure une convention avec un État étranger si celle-ci met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat. Elle vise à encourager les territoires à coopérer pour répondre ensemble à leurs défis communs, à réduire les obstacles physiques, administratifs et réglementaires qui freinent cette coopération et à atténuer « l'effet frontière ».

Le positionnement spécifique du territoire alsacien constitue une opportunité d'ouverture et de renforcement de la coopération avec l'Allemagne et la Suisse. Il convient de tirer au mieux profit des possibilités offertes par l'espace rhénan tout en prenant en compte les différents acteurs intervenant dans le domaine transfrontalier.

Actuellement, la région a une compétence d'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Conformément à l'article L.4251-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce « *schéma peut contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes* ». Dans le cas de la région Grand Est, il a été décidé d'inclure ce volet transfrontalier.

L'eurométropole de Strasbourg est également un acteur central de la coopération transfrontalière puisqu'elle élabore un schéma de coopération transfrontalière et, afin de renforcer et de développer ses rapports de voisinage européen, elle peut adhérer à des structures de coopération transfrontalière conformément à l'article L. 5217-2 du CGCT. Ce schéma associe le département, la région et les communes concernées.

La coopération transfrontalière promue par ces acteurs ainsi que par les communes et leurs groupements peut prendre de nombreuses formes (jumelage, association, groupement européen d'intérêt économique, conventions bilatérales) qui doivent en tout état de cause respecter les accords internationaux transfrontaliers.

A l'échelle du territoire alsacien, elle s'organise notamment dans le cadre d'une coopération ancienne et institutionnalisée entre Etats.

La commission intergouvernementale franco-germano-suisse, créée en 1975 et chargée de faciliter l'étude et la solution des problèmes de voisinage dans l'espace du Rhin supérieur, avait institutionnalisé les concertations antérieures. Sur cette base, a été créée la Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (CRS), organe d'information et de coordination de la coopération transfrontalière au niveau local. Elle est organisée autour de 11 groupes de travail (par exemple relatifs à l'aménagement du territoire, l'éducation et la formation).

Le pendant politique de la CRS est le Conseil Rhénan qui a été institué, en 1997, par les élus du Rhin supérieur. Son ambition est d'œuvrer pour la coopération transfrontalière et d'accompagner, au plan politique, les travaux de la CRS.

Par ailleurs, en Alsace, les services de l'État participent à d'autres instances ou cercles de coopération transfrontalière, couvrant des domaines plus spécifiques tels que le centre de coopération douanière et policière de Kehl, le centre du système d'information Schengen, Euro-Airport, la commission internationale pour la protection du Rhin ou encore la commission centrale de la navigation sur le Rhin.

Des dispositifs variés tels que les Eurodistricts (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Eurodistrict Regio Pamina, Eurodistrict Trinational de Bâle, Eurodistrict Fribourg/Centre et Sud Alsace) ou le groupement local de coopération territoriale de WissembourgBad-Bergzabern, illustrent le potentiel d'échanges et le dynamisme entre ces zones transfrontalières. L'extension du réseau de tramway de l'eurométropole de Strasbourg jusqu'à la ville allemande de Kehl s'inscrit dans cette même logique.

Les échanges transfrontaliers prennent également la forme de flux importants de personnes.

La région Grand Est compte 160 000 habitants qui travaillent dans un pays voisin (Luxembourg, Suisse, Allemagne et Belgique) soit 44 % des travailleurs frontaliers en France métropolitaine. Parmi ces actifs, environ 62 000 alsaciens travaillent à l'étranger dont 40 000 Haut-Rhinois et 22 000 Bas-Rhinois[3]. L'Allemagne attire 46 000 actifs de la région Grand Est et la Suisse 36 000.

[3] INSEE Analyses, février 2016, « 160 000 travailleurs frontaliers en ACAL »

Certaines zones d'emploi sont particulièrement touchées par le phénomène du travail transfrontalier, c'est notamment le cas de celle de Saint-Louis, dans le Haut-Rhin, où 42,2 % des actifs déclarent travailler à l'étranger[4].

Le développement des mobilités est ainsi un élément crucial, devant être appréhendé tant dans sa dimension transfrontalière que dans celle relative au transport. Les négociations relatives au traité de l'Elysée entre les parties françaises et allemandes accompagnent cette mobilisation autour des enjeux transfrontaliers et visent à renforcer les liens entre les deux pays.

Les nombreuses initiatives locales démontrent le dynamisme du tissu local transfrontalier alsacien. Cependant, ils peuvent se heurter à des difficultés de mise en place comme le souligne l'exemple du prolongement de la ligne D du tramway strasbourgeois. Le mode de fonctionnement actuel ne permet pas une prise en compte optimale des spécificités et du potentiel alsaciens.

Enfin, la coopération en matière linguistique permet de renforcer l'aisance de chacun dans l'environnement transfrontalier. L'intérêt de l'apprentissage des langues est notamment illustré par la coopération entre l'Université de la Grande Région et EUCOR (Bâle, Mulhouse, Strasbourg, Fribourg et Karlsruhe). L'enjeu linguistique accompagne le développement de la formation et de l'emploi. Ainsi l'apprentissage de l'allemand intervient en amont de l'accord cadre relatif à l'apprentissage transfrontalier dans le Rhin Supérieur signé le 12 septembre 2013 par 28 institutions françaises et allemandes, qui a pour objectif d'encourager la mobilité transfrontalière des apprentis et des services franco-allemands de placement pour l'emploi. L'obstacle linguistique freine l'accès des travailleurs frontaliers aux emplois les plus qualifiés, notamment en Allemagne.

1.2 Les lois Ferry du 16 juin 1881 et du 28 mars 1882 relatives à l'instruction publique gratuite, laïque et obligatoire ont marqué la volonté de promouvoir l'usage de la langue française sur l'ensemble du territoire avec, pour corollaire, le recul de la connaissance des langues régionales. Ce n'est que depuis la seconde moitié du vingtième siècle que les langues et les cultures régionales bénéficient d'une attention, voire d'un soutien, de la part des pouvoirs publics.

Les langues régionales intègrent le dispositif juridique interne avec la loi n° 51-46 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux, dite « loi Deixonne », qui est la première loi française autorisant l'enseignement facultatif de certaines langues régionales de France (le basque, le breton, le catalan et l'occitan). Au cours des années 1970, se sont développées dans plusieurs régions les premières écoles associatives proposant un enseignement en langue régionale dit immersif, comme les écoles Diwan en Bretagne, les écoles Ikastolak au Pays basque ou encore la Bressola catalane.

[4] CGET, observatoire des territoires, 2017, Dynamique de l'emploi transfrontalier en France et en Europe

La loi n°75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation dite « loi Haby » a posé le principe d'« *un enseignement des langues et des cultures régionales pouvant être dispensé tout au long de la scolarité* ».

La loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, la loi n° 2001-1275 de finances pour 2002 ainsi que la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française sont venues successivement étoffer le panel législatif encadrant les langues régionales, tout en rappelant l'impossibilité d'imposer, sur le temps scolaire, l'usage d'une autre langue que le français.

La « *promotion des langues régionales* » est, conformément à l'article L1111-4 du code général des collectivités territoriales, une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités territoriales. C'est aussi une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'Etat.

A ce titre, les collectivités territoriales peuvent mener différentes actions relatives, notamment, à l'information du public en langue régionale au côté du français, à la mise en place d'actions de formation professionnelle pour leurs personnels, à la publication bilingue des documents officiels des collectivités territoriales, à l'adoption de formes traditionnelles de toponymie conjointement à la dénomination française, à des enquêtes et études sur la pratique des langues ou à des échanges transfrontaliers dans le cadre de la coopération décentralisée. Elles peuvent également accorder des aides aux services de télévision locale diffusant des programmes en langues régionales dès lors que la finalité est de soutenir la promotion des langues régionales et sous réserve du respect de la compétence exclusive de la région en matière d'aides économiques sur son territoire.

Conformément à l'article L211-1 du code de l'éducation, l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. L'État a notamment pour missions la fixation des programmes, l'organisation et le contenu des enseignements, le recrutement et la gestion des personnels qui dépendent de sa responsabilité.

En vertu de l'article L121-1 du code de l'éducation, la formation des élèves peut comprendre un enseignement, à tous les niveaux, de langues et cultures régionales. Cet enseignement, facultatif, est proposé soit sous la forme d'un enseignement de la langue et de la culture régionales, soit sous la forme d'un enseignement bilingue paritaire recouvrant l'enseignement dans la langue régionale de disciplines autres que linguistiques. L'enseignement de la culture régionale contribue à la formation générale des élèves tout en permettant l'étude particulière des réalités linguistiques et culturelles des territoires concernés. Il peut avoir lieu en français et/ou dans la langue régionale concernée.

L'article L312-10 du code de l'éducation dispose que cet enseignement, spécifique, « *peut être dispensé (…) selon des modalités définies par voie de convention entre l'Etat et collectivités territoriales* ».

Dans ce cadre, l'implication des collectivités peut prendre des modalités très diverses, comme par exemple :

- l'organisation dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture, mais hors du temps scolaire, d'activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires pouvant porter sur la connaissance des langues et des cultures régionales conformément à l'article L 261-1 du code de l'éducation et pouvant être assurés par des agents de l'Etat mis à disposition et rémunérés par les collectivités territoriales ;
- la prise en charge d'intervenants extérieurs dans les écoles sur le temps scolaire ;
- l'aide au développement de projets et l'offre de ressources pédagogiques ;
- la mise en œuvre d'actions culturelles péri- ou extra- scolaires ;
- la diffusion d'informations auprès des parents et des élèves ;
- l'évaluation et l'analyse de la demande d'apprentissage des langues et cultures régionales de la part des élèves et des familles.

Dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'enseignement des langues régionales occupe une place singulière. Les conventions successives entre l'État et les collectivités territoriales explicitent l'acception de la langue régionale en Alsace : la langue allemande dans sa forme standard et dans ses variantes dialectales.

L'enseignement de la langue régionale ainsi définie, et de la culture qu'elle porte, est particulièrement développé dans l'académie de Strasbourg puisqu'il concerne la quasi-totalité des élèves dans le premier degré (179 955 élèves, enseignement public et privé sous contrat, pour l'année scolaire 2017-2018) et une proportion d'élèves très élevée dans le second degré. Cet enseignement revêt deux formes principales, un enseignement extensif à raison de trois heures hebdomadaires environ et un enseignement intensif dans des classes et sections bilingues à parité horaire.

La modalité bilingue s'est particulièrement développée récemment, puisque les effectifs d'élèves ont doublé dans le premier degré et au collège durant les dix dernières années. Depuis la rentrée 2018, elle concerne 28 470 élèves dans le premier degré et 6 385 au collège soit près de 35 000 élèves au total. Cette modalité d'enseignement connaît un vrai succès en école primaire et résiste à la tendance de fond qui touche les autres territoires, caractérisée par une baisse d'intérêt des élèves à partir du collège.

Les modalités de langue et culture régionales sont régies par une convention quadripartite, conclue pour une durée de 4 ans entre l'Etat (préfecture de région et académie de Strasbourg), la région et les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Cette convention détermine les orientations de la politique régionale plurilingue reposant sur l'apprentissage du français, de l'allemand et des dialectes pratiqués en Alsace. La convention actuelle couvre la période 2018-2022.

L'enseignement bilingue en allemand est dispensé par des professeurs titulaires, des enseignants contractuels et des enseignants allemands, tous recrutés par l'Etat. Dans le cadre de la précédente convention opérationnelle, certains personnels (60 à l'origine) ont été

financés par les collectivités territoriales. A la demande des celles-ci, l'Etat a progressivement réintégré ces enseignants contractuels dans ses effectifs. La totalité le sera à la rentrée 2020 ; à la rentrée 2018, il reste 5,5 ETP financés par le fonds de concours de la convention quadripartite Etat-région-départements.

### 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

1. Une collectivité territoriale ou un groupement ne peut enfreindre ni les intérêts de la Nation ni les pouvoirs constitutionnellement reconnus au Président de la République et au Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France conformément aux articles 5, 14, 20 et 52 à 55 de la Constitution. La coopération transfrontalière doit s'inscrire dans ce cadre.

L'article 72 de la Constitution précise que les « *collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

2. Depuis 2008, l'article 75-1 de la Constitution, inscrit au titre XII consacré aux collectivités territoriales, dispose que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

L'enseignement des langues régionales sur le temps scolaire ne peut cependant revêtir un caractère obligatoire en raison d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, et notamment de sa décision n° 2001-456 du 27 décembre 2001 au sujet des écoles Diwan, réseau associatif proposant un enseignement immersif en langue bretonne : « *aux termes de l'article 2 de la Constitution, l'usage d'une autre langue que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée* ».

Le Conseil constitutionnel avait déjà exprimé cette position de principe au sujet de la langue corse, par sa décision n° 91-290 du 9 mai 1991 « statut de la Corse » : « *l'insertion, sur le temps scolaire, d'un enseignement de la langue et de la culture corses n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire.* »

### 1.3 CADRE CONVENTIONNEL

1. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, dite Convention-cadre européenne de Madrid, vise à faciliter la conclusion d'accord entre régions et communes, de part et d'autre d'une frontière, dans les limites de leurs compétences.

Elle fut ratifiée par l'Allemagne le 21 septembre 1981 pour une entrée en vigueur le 22 décembre 1981, par la Suisse le 3 mars 1982 pour une entrée en vigueur le 4 juin 1982 et par la France le 14 février 1984[5] pour une entrée en vigueur le 15 mai 1984.

Si cette convention permet la reconnaissance du droit des collectivités à coopérer dans leur domaine commun de compétences, elle ne comprend toutefois pas de dispositions opérationnelles.

Pour donner corps aux principes posés par la Convention-cadre européenne de Madrid et fournir une base juridique aux premières initiatives prises par les collectivités, notamment à la suite des lois de décentralisation, il appartenait aux Etats d'instaurer des accords bilatéraux[6].

L'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 encadre la coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse et a été négocié sur la base de ces principes. Le décret n°97-798 du 22 août 1997[7] porte publication de cet accord.

L'accord de Karlsruhe s'applique, pour la France, au périmètre des collectivités territoriales des anciennes régions Alsace et Lorraine, et, pour l'Allemagne, aux Länder de Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre.

Cet accord prévoit la possibilité pour des collectivités territoriales ou organismes locaux de conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable (article 3). L'accord permet également la création d'organismes de coopération dont le groupement local de coopération transfrontalière qu'elle instaure.

Par ailleurs, la France a également ratifié le protocole n°3 de 2009 à la Convention-cadre de Madrid instaurant les groupements eurorégionaux de coopération ainsi que le règlement (CE) n°1082/2006 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006 instaurant les groupements européens de coopération territoriale.

Ainsi, il existe différentes modalités de structures de coopération transfrontalière selon les contraintes et les objectifs visés. Cependant, la conclusion des conventions ou la mise en place de ces structures est soumise à la limite des compétences dévolues aux collectivités en droit interne français. Face à cette diversité des moyens de coopération transfrontalière, il

[5] Loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983 autorisant l'approbation d'une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature à Madrid le 21-05-1980

[6] Rapport numéro 20, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, par M. Michel ALLONCLE

[7] Décret n°97-798 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996

convient de recourir au niveau de collectivité le plus approprié afin de prendre en compte les spécificités locales tout en favorisant une cohérence des actions entreprises.

2. En matière de langues régionales, le 7 mai 1999, la France signait la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, adoptée à Strasbourg par un traité du 5 novembre 1992.

La Charte vise à donner des droits aux groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires et à permettre à ces locuteurs d'utiliser leur langue dans la sphère publique. Ces stipulations « *ne peuvent faire l'objet de réserves* ». Cette Charte n'a, à ce jour, pas été ratifiée et n'a donc aucune valeur en droit interne.

## 1.4 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En Suisse, les différentes compétences sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes conformément au principe de subsidiarité. Si la politique extérieure est essentiellement du ressort de la Confédération, la coopération transfrontalière avec les régions limitrophes relève en premier lieu de la compétence des cantons. Les cantons sont habilités à conclure avec les autorités inférieures des États voisins des traités internationaux en vue de résoudre des problèmes communs et de réaliser des projets par-delà les frontières. Leur capacité à conclure des traités est subsidiaire et donc limitée aux domaines relevant de leur compétence.

En Allemagne, les collectivités publiques n'ont pas toutes le statut de personne morale de droit public. Les collectivités territoriales allemandes, qui ont le statut de personne morale de droit public, se subdivisent entre l'État et les collectivités locales. L'État lui-même comprend l'État fédéral et les États fédérés. Les collectivités locales (Kommunen), quant à elles, sont les communes (Gemeinden), les arrondissements ou cercles ruraux (Landkreise), les provinces de Rhénanie du NordWestphalie (Landschaften) et les districts bavarois (Bezirke).

L'autonomie locale allemande est plus étendue et est garantie par la Loi fondamentale (la Constitution fédérale) et les Constitutions fédérées.

Dans la Loi fondamentale, l'article 24 alinéa 1a, inséré par la loi constitutionnelle de 1992, encourage le développement de la coopération transfrontalière des collectivités locales. Au niveau fédéré, les Constitutions des Länder peuvent contenir des dispositions semblables. C'est par exemple le cas du Préambule de la Constitution du Bade-Wurtemberg de 1953 qui promeut explicitement la coopération transfrontalière. La Constitution de la Sarre de 1947 soutient dans son article 60 les relations entre les collectivités locales sarroises et les institutions étrangères voisines.

Les Länder peuvent être partenaires des collectivités locales françaises. Dans ces cas, le différentiel de compétences étant important entre les acteurs, l'Etat français appuie les collectivités locales dans l'organisation de cette coopération.

# 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

## 2.1 NÉCESSITE DE LÉGIFÉRER

1. Au niveau national, les espaces frontaliers sont périphériques et la coexistence de plusieurs systèmes politiques, juridiques, techniques, fiscaux et linguistiques engendre des différentiels économiques et des obstacles à la coopération.

La Commission du développement régional du Parlement européen notait en 2011 « *que si les bases de la coopération territoriale ont été posées, il subsiste encore beaucoup de défis et que la nature de ces défis dépend de l'histoire et du degré de maturation des coopérations* »[8].

Une consultation publique de 2015 abordait les principaux défis liés à la coopération transfrontalière[9]. Les aspects mis en avant par cette étude sont les obstacles juridiques et administratifs, le manque de compréhension des langues voisines, la difficulté d'accès à l'information et une connaissance socioculturelle insuffisante de la société voisine. Ce document mettait également en avant la nécessité d'améliorer l'adaptation des politiques et des priorités aux besoins particuliers locaux. L'assymétrie conséquente existant entre les départements actuels du Haut-Rhin et du Bas-Rhin avec leurs interlocuteurs de coopération est également considérée comme un obstacle à la conclusion d'accords.

Comme l'indiquait le préfet M. Bertrand CADIOT dans un rapport cité dans le Livre blanc *Diplomatie et Territoires*, adopté en avril 2016 : « *la prise en compte par l'État des enjeux de la coopération transfrontalière reste insuffisante, y compris dans les grands projets économiques et d'infrastructures* ». Ce Livre blanc mettait également en lumière la nécessité d'une stratégie de coopération transfrontalière.

L'expérience du mode de fonctionnement actuel démontre la longueur et la complexité des procédures ainsi que la difficulté de l'identification des interlocuteurs appropriés. Ainsi, dans le cas de l'opération du prolongement de la ligne D du tramway de Strasbourg jusqu'à la ville allemande de Kehl, les standards techniques relatifs au matériel roulant étaient différents entre les deux pays. Le matériel roulant en usage sur le réseau strasbourgeois, les tramways Citadis, ne répondaient pas aux standards allemands. Finalement, il a été décidé de modifier les tramways Citadis pour la ligne D. Au total, 22 rames furent spécialement modifiées. Le projet de négociation fut long et, côté français, demanda une mobilisation forte du ministère de l'intérieur, du ministère de l'environnement et du secrétariat d'Etat aux transports. En Allemagne, le ministère des transports fut le seul acteur fédéral concerné par ce projet. La multiplicité des acteurs et la complexité du projet ont entrainé des délais importants : le projet, initié en 2010, a abouti à une mise en circulation en 2017.

---

[8] Commission du développement régional 2009-2014, Rapport sur l'objectif 3 : Un défi pour la coopération territoriale – le futur agenda de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, 2011.

[9] Commission européenne, Surmonter les obstacles dans les régions frontalières, consultation en ligne, 2015

Ainsi, aux frontières alsaciennes, les spécificités liées aux échanges et compétences dévolues aux collectivités allemandes et suisses partenaires des collectivités françaises doivent être mieux prises en compte. Une loi s'avère donc nécessaire pour attribuer une compétence novatrice de chef de file à la Collectivité européenne d'Alsace en matière de coopération transfrontalière. Il s'agit de faire de la Collectivité européenne d'Alsace le coordonnateur de cette action commune, sans pour autant lui confier une tutelle sur les autres collectivités concernées. Ce rôle de chef de file s'inscrit ainsi dans une logique de rationalisation, en complément de l'approche par projet proposée.

2. S'agissant de l'enseignement des langues régionales, l'enseignement bilingue (français-allemand) connaît en Alsace un vif succès, où de par la proximité du territoire avec l'Allemagne, la maîtrise de la langue du voisin est perçue comme un atout non seulement culturel, mais aussi économique.

Il regroupe plus de 16 % des élèves du premier degré, soit près de 29 000 élèves à la rentrée 2017, représentant une progression de 100 % des élèves inscrits entre 2007 et 2017. La demande d'enseignement bilingue devrait demeurer durablement croissante, avec l'ouverture prévue de 25 à 30 classes supplémentaires par an au cours des prochaines années (montées en charge et nouvelles ouvertures).

Cette tendance haussière se heurte cependant à difficultés récurrentes de recrutement, sur le plan quantitatif et qualitatif, qui retarde l'ouverture de classes bilingues et nourrit l'insatisfaction des acteurs locaux et des parents d'élèves. A titre illustratif, 72 postes ont été non pourvus sur les quatre dernières années au titre du concours externe spécial d'enseignants organisé par l'Education nationale dans le Bas-Rhin.

Cette difficulté à assurer une offre d'enseignement en cohérence avec les besoins identifiés fait l'objet de réflexions et d'actions de longue date.

La convention cadre portant sur la politique régionale plurilingue en Alsace 2015-2030 indique la nécessité « *d'explorer toutes les pistes réglementaires, juridiques, techniques et de coopération franco-allemande pour élargir et consolider le recrutement de professeurs pouvant enseigner la langue régionale et en langue régionale* ».

Le rapport de Bruno Studer, député du Bas-Rhin, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation d'octobre 2018, propose de conférer à la future collectivité un rôle de « *tête recruteuse* » afin de démultiplier les efforts dans ce domaine.

Dans le même temps, la déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace du 29 octobre 2018 prévoit une implication plus forte de la Collectivité européenne d'Alsace dans la politique de renforcement du plurilinguisme. En particulier, un dispositif de recrutement complémentaire de personnels chargés d'un enseignement facultatif, proposé aux élèves et aux familles en complément des enseignements d'allemand et en allemand assurés par l'Education nationale, pourrait être imaginé, en parfaite cohérence avec

le cadre de recrutement de l'Etat et les besoins exprimés par ce dernier seul compétent pour décider de l'implantation des enseignements facultatifs durant le temps scolaire.

Le recours à la loi est nécessaire pour donner vie à cette proposition.

### 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

1. Doter la Collectivité européenne d'Alsace de compétences particulières en matière de coopération transfrontalière permettra d'accompagner et de faciliter les initiatives locales émanant des territoires alsaciens.

L'objectif est d'assurer une continuité avec les dispositions existantes pour les autres niveaux de collectivité en renforçant le cadre de coopération et le développement de projets bi ou tri nationaux avec les partenaires frontaliers. En Alsace, on dénombre actuellement dix structures transfrontalières dotées de la personnalité juridique[10].

2. De même, s'agissant des personnels chargés de dispenser un enseignement en langue et culture régionales, en complément des enseignements dispensés par l'Education nationale, l'objectif est d'assurer une maîtrise renforcée des langues et culture régionales par les élèves et de renforcer la coopération et la complémentarité des actions conduites par l'Etat et la Collectivité européenne d'Alsace dans ce domaine.

## 3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

### 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES (ÉCARTÉES)

1. Il a été envisagé de confier à la Collectivité européenne d'Alsace les compétences de chef de file exclusif dans le domaine transfrontalier. Cela nécessitait de réduire significativement les compétences des autres acteurs transfrontaliers que sont la région Grand Est et l'eurométropole de Strasbourg. Cette option n'a pas été jugée pertinente car la remise en cause des compétences de l'eurométropole de Strasbourg et de la région Grand Est aurait pu fragiliser leur positionnement au sein de différentes instances de coopération transfrontalière existantes.

De plus, le domaine transfrontalier a des implications dans des domaines variés tels que l'économie ou la mobilité pour lesquels les rôles prépondérants de la région (notamment au travers du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) et de l'eurométropole de Strasbourg ne sont pas remis en cause. Ecarter cette option permettait donc de préserver l'équilibre institutionnel entre les différents acteurs

[10] Europa 1, Vis-à-vis, Euroinstitut de Kehl,Wissembourg-Bad-Bergzabern, Centre Hardt-Rhin supérieur, Pays des deux Brisach, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Eurodistrict Regio Pamina, Eurodistrict Trinational de Bâle, Eurodistrict Fribourg/Centre et Sud Alsace

dont le rôle reste complémentaire et de favoriser la prise en compte des implications diverses de la thématique transfrontalière.

Il avait été un temps envisagé de confier ce chef-de-filat, sur l'ensemble de son territoire, à la région Grand Est, frontalière, en plus de l'Allemagne et de la Suisse, avec la Belgique et le Luxembourg. Toutefois, il est apparu que la future collectivité, qui partage la totalité de ses limites méridionales et orientales avec l'Allemagne et la Suisse, constituait un cadre plus adapté à cet exercice, entendu dans les limites exclusives de son territoire.

2. S'agissant du recrutement de personnels chargés de dispenser un enseignement en langue et culture régionale, le dispositif alternatif était le statu quo. Or dans une logique de dynamisme transfrontalier renforcé, l'enjeu de la maîtrise des langues et de la connaissance des cultures qu'elles portent est crucial. La volonté de renforcer les échanges et les mobilités de formation, d'apprentissage ou encore professionnelle nécessite un effort accru dans ce domaine.

### 3.2 DISPOSITIF RETENU

1. L'article envisagé vise à faciliter les procédures de coopérations transfrontalières avec les interlocuteurs allemands et suisses et à permettre une meilleure prise en compte des problématiques locales. Il est ainsi prévu que la Collectivité européenne d'Alsace devienne le chef de file, sur son territoire, de la coopération transfrontalière. En effet, alors que la région Grand Est comprend des départements non frontaliers, tels l'Aube ou la Haute-Marne, l'ensemble de la Collectivité européenne d'Alsace sera concerné par les enjeux transfrontaliers, Ce cadre géographique unique détermine naturellement les modalités des politiques publiques conduites, en leur imprimant, quasi-consubstantiellement, un fort caractère transfrontalier. Ce caractère transfrontalier de l'action publique est déterminant afin de faciliter l'intégration socio-économique de l'Alsace dans son environnement régional. Il est apparu ainsi que l'attribution de ce chef-de-filat à la Collectivité européenne d'Alsace serait le plus à même d'organiser l'action des collectivités territoriales compétentes, notamment dans le cadre spécifique formé par le traité d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019 avec la République fédérale d'Allemagne et qui vise à renforcer la coopération et l'intégration franco-allemande.

Une mobilisation forte et en cohérence avec les différents acteurs impliqués contribue à la réduction des obstacles liés à la complexité des coopérations transfrontalières. C'est pourquoi la Collectivité européenne d'Alsace sera chargée d'établir, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, un schéma alsacien de coopération transfrontalière, dans le respect des compétences et avec l'accord de chacune des collectivités concernées.

Ce schéma n'aura pas de caractère prescriptif ni décisionnel. Il permettra une coordination entre les différents acteurs, favorisée par le rôle de chef de file de la Collectivité européenne d'Alsace. Il s'inscrira dans une logique de rationalisation et une approche par projet, telle que la reconversion du site de Fessenheim. Favoriser une concertation autour de projets concrets

permettra également de gagner en lisibilité et en attractivité auprès des entreprises. Il est à noter que la mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière devra explicitement respecter les compétences des autres collectivités ou de leurs groupements.

Le projet de loi prévoit notamment l'association du représentant de l'Etat, de la région Grand-Est, de l'eurométropole de Strasbourg et des communes et leurs groupements concernés. L'Etat et les communes pourront participer aux différents projets venant décliner le schéma. La cohérence avec la stratégie régionale permet de préserver la cohérence de la dynamique transfrontalière.

Le volet opérationnel du schéma alsacien de coopération transfrontalière listera les projets qu'il proposera de réaliser, identifiera les acteurs concernés par chaque projet et les éventuelles conventions de délégation de compétence qu'il leur sera proposé de conclure. Pour chaque projet pouvant bénéficier d'une délégation de compétences, une convention de délégation de compétences sera établie. Elle définira précisément les compétences ou parties de compétences déléguées ainsi que sa durée et ses modalités de résiliation, en lien avec les nécessités du projet. Ces compétences déléguées seront exercées au nom et pour le compte du délégant. Chaque projet sera ainsi envisagé spécifiquement et la coordination entre les différentes collectivités territoriales concernées ou leurs groupements sera réfléchie en amont.

2. Afin de répondre aux spécificités alsaciennes en matière d'enseignement des langues et cultures régionales, la Collectivité européenne d'Alsace s'investira dans le renforcement de la politique du bilinguisme et du plurilinguisme, selon des modalités définies par la convention opérationnelle portant sur la politique plurilingue dans le système éducatif alsacien conclue avec l'Etat et la région Grand Est.

L'Etat et la Collectivité européenne d'Alsace vont pouvoir s'accorder  non seulement sur les recrutements des personnels non enseignants, comme les personnels techniciens, ouvriers et de service pour les départements et les régions mais aussi sur ceux des personnels, y compris contractuels, chargés de dispenser un enseignement en langue et culture régionales.

La Collectivité européenne d'Alsace contribuera à la mobilisation de ce vivier complémentaire de professeurs d'allemands.

L'Etat (ministère de l'Education nationale), qui assumera la responsabilité de ces recrutements supplémentaires, lèvera les freins actuellement constatés en la matière afin d'accélérer leur mise en œuvre et de répondre aux engagements pris de concert avec la Collectivité européenne d'Alsace.

Les conditions de ces recrutements, y compris par contrat prévus par cette convention permettront de répondre aux questions concrètes identifiées, notamment en matière de rémunération.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

## 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) est modifié. Le titre III du livre IV de la troisième partie du CGCT comprenant les articles L. 3431-1 à L. 3431-5 est créé.

## 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1 Impacts macroéconomiques

La mise en œuvre de cette disposition devrait avoir pour effet, en optimisant la coopération transfrontalière, de réduire « l'effet frontière » et de faciliter les échanges avec les Etats partenaires.

Inclure un volet opérationnel dans le schéma alsacien de coopération transfrontalière favoriserait l'articulation et la coordination, en amont, de différents projets à l'échelle alsacienne. Ces nouveaux projets devraient être porteurs de retombées économiques et pourvoyeurs d'emploi.

Complémentaire au schéma métropolitain de l'eurométropole de Strasbourg, ce volet opérationnel permettrait également d'intégrer la logique métropolitaine dans un ensemble plus vaste et de favoriser l'effet d'entraînement sur l'ensemble du territoire. En effet, il est prévu que ce schéma associe les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre situés sur son territoire.

L'optimisation de la coopération transfrontalière, en tenant compte des structures et projets de l'autre côté de la frontière ainsi que des besoins constatés sur le territoire des pays voisins pourrait permettre la réduction des dépenses et la rentabilisation des investissements en ouvrant des structures à la mutualisation et en facilitant l'accès des usagers étrangers. La mise en place d'une structure partagée permet, en effet, d'éviter la duplication de moyens disponibles de part et d'autre des frontières et d'encourager le renforcement du maillage territorial.

### 4.2.2 Impacts sur les entreprises

Les compétences élargies de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de coopération transfrontalière ont pour objectif une plus grande efficacité et une plus grande pertinence des dispositifs territorialisés concourant au développement des entreprises.

Cela s'inscrit également dans une meilleure prise en compte de la place centrale des dynamiques locales d'échanges commerciaux transfrontaliers.

On peut noter, par exemple, la part des principaux pays d'exportation depuis le Haut-Rhin[11]:

| Palmarès des pays d'exportation | 4 derniers trimestres 2016 T4 - 2017 T3 | Part (%) | Rang n-1 |
|---|---|---|---|
| Allemagne | 3 202 | 23,0 | 1 |
| Suisse | 1 360 | 9,8 | 3 |
| Italie | 1 306 | 9,4 | 4 |

De plus, la mise en œuvre de cette disposition sera porteuse d'un message fort à destination des entreprises allemandes et suisses s'intéressant au potentiel alsacien.

Par exemple, dans le Haut-Rhin, on pouvait noter au début 2017 que, sur les cinq principaux établissements du secteur privés, l'un était une filiale d'une société allemande et l'autre d'une société suisse [12] :

| Situation - début 2017 | | | |
|---|---|---|---|
| **Raison sociale** | **Commune de l'établissement** | **Code activité** | **Tranche d'effectifs** |
| Peugeot Citroen Automobile SA | Sausheim | 2910Z | 5 000 à 9 999 |
| Ass. pour Accompag Maintien à Domicile | Mulhouse | 8810A | 1 000 à 1 999 |
| Liebherr-France | Colmar | 2892Z | 1 000 à 1 999 |
| Constellium Brisach | Biesheim | 2442Z | 1 000 à 1 999 |
| Mahle Behr France Rouffach | Rouffach | 2931Z | 1 000 à 1 999 |

Ce nouvel agencement des responsabilités locales pourrait également contribuer à offrir un environnement favorable au développement des entreprises françaises, la lisibilité des dispositifs étant renforcée.

### 4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Collectivité européenne d'Alsace disposera de compétences particulières en matière de coopération transfrontalière et d'enseignement en langue et culture régionales, en complément de l'enseignement assuré par les professeurs de l'éducation nationale.

Elle élaborera un schéma alsacien de coopération transfrontalière et sera chargée d'en organiser les modalités de mise en œuvre. Ces dispositions favorisent une meilleure adaptation du droit aux contraintes locales.

De plus, la disposition envisagée prévoit la possibilité de délégation, par décret, de compétences entre l'Etat et la Collectivité européenne d'Alsace, dans les conditions fixées à l'article L. 1111-8-1 du CGCT. Cette délégation pourrait concerner l'animation de la politique

[11] Dirrecte Grand Est, Service études statistiques et évaluation, *Portrait de territoires février 2018, Haut-Rhin*
[12] Dirrecte Grand Est, Service études statistiques et évaluation, *Portrait de territoires février 2018, Haut-Rhin*

de l'eau ou certaines missions dévolues aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Les compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) n'excluent pas la prise en compte et le respect de l'intervention des autres collectivités territoriales et groupements de collectivités.

## 4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'Etat décidera avec la Collectivité européenne d'Alsace, par convention, des recrutements supplémentaires par voie contractuelle de professeurs d'allemand.

L'Etat (ministère de l'Education nationale) assumera la responsabilité de ces recrutements supplémentaires et lèvera les freins actuellement constatés en la matière afin d'accélérer leur mise en œuvre et de répondre aux engagements pris de concert avec la Collectivité européenne d'Alsace.

## 4.5 IMPACTS SOCIAUX

### 4.5.1 Impacts sur la jeunesse

En Alsace, près de 18,5% de la population a entre 15 et 29 ans[13]. En favorisant la maîtrise de la langue et de la culture régionales ainsi que la création de nouveaux projets potentiellement pourvoyeurs d'emploi tout en renforçant le lien avec les entreprises allemandes et suisses, les débouchés pour les jeunes sur le marché de l'emploi seront accrus.

Actuellement, environ 62 000 alsaciens travaillent à l'étranger dont 40 000 Haut-Rhinois et 22 000 Bas-Rhinois[14]. La mesure envisagée devrait permettre une augmentation des possibilités d'emploi ouvertes aux actifs, particulièrement aux jeunes.

### 4.5.2 Impacts sur les particuliers

Les dispositions envisagées ne créent aucune charge nouvelle pour les administrés. Au contraire, ceux-ci devraient bénéficier de la mise en place de projets de coopération au niveau local.

La mesure relative à l'enseignement en langue et culture régionales s'inscrit dans un contexte de volonté de sauvegarde du patrimoine alsacien, et plus particulièrement de ses différents dialectes, le nombre de locuteurs et de pratiquants occasionnels connaissant une baisse

---

[13] Observatoire de la chambre de commerce et de l'industrie Alsace eurométropole, 2017, « 17 chiffres clés de l'économie Grand-Est », 2017

[14] INSEE Analyses, février 2016, « 160 000 travailleurs frontaliers en ACAL »

structurelle depuis la fin des années 1990, d'après les éléments de l'Office pour la langue et les cultures d'Alsace et de Moselle.

Compte tenu de la configuration géographique particulière des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, caractérisée par leur proximité avec les pays de langue germanique que sont l'Allemagne et la Suisse, le renforcement de la politique plurilingue pourra permettre à chaque habitant du territoire alsacien d'avoir accès à une offre scolaire permettant de viser un bilinguisme, puis un plurilinguisme opératoire, de valoriser et de renforcer ses compétences dialectales et de prétendre à une employabilité transfrontalière.

# 5 CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

## 5.1 CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

## 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

### 5.2.1 Application dans le temps et l'espace

La mesure envisagée entrera en vigueur sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021.

### 5.2.2 Textes d'application

La disposition envisagée prévoit que pour « *la mise en œuvre du schéma alsacien de coopération, des conventions de délégation de compétences pourront également être conclues entre l'Etat et la Collectivité européenne d'Alsace, dans les conditions fixées à l'article L.1111-8-1* » du CGCT. Ces éventuelles délégations sont décidées par décret.

La convention de délégation en fixe la durée, les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'Etat sur la Collectivité européenne d'Alsace.

Les modalités de chacune de ces conventions sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

# Article 2 : Rôle de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de tourisme

## 1 ÉTAT DES LIEUX

Conformément aux dispositions issues des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), l’ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents pour assurer la promotion du tourisme, compétence qui inclut la création et la gestion des offices de tourisme.

Les communautés urbaines disposent de cette compétence depuis l’entrée en vigueur de la loi MAPTAM (articles 43 et 71) et les métropoles (exception faite de la métropole du Grand Paris) depuis le 1er janvier 2016 ou 1er janvier 2018 pour la métropole Aix-Marseille-Provence.

Par l’effet des dispositions des articles 64 et 66 de la loi NOTRe, les communautés de communes et les communautés d’agglomération exercent pour leur part obligatoirement la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d’offices de tourisme* » depuis le 1er janvier 2017.

Toutefois, l’article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a aménagé une dérogation à ce transfert de compétences en autorisant les communes classées stations de tourisme (au sens de l’article L. 133-13 du code du tourisme) ou ayant engagé une démarche de classement en station classée de tourisme avant le 1er janvier 2017 à conserver la gestion communale de leur office de tourisme.

Au printemps 2017, selon les services du ministère de l’économie et des finances, 162 communes avaient délibéré avant le 1er janvier 2017 pour solliciter cette dérogation au transfert intercommunal ; 54 parmi elles étaient déjà classées station de tourisme et 97 étaient situées en zone de montagne (soit 60% du total).

La compétence relative à la « *promotion du tourisme, dont la création d’offices de tourisme* » n’épuise pas tout le contenu de la compétence « tourisme », dont l’exercice reste également partagé entre toutes les collectivités territoriales en application de l’article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, modifié par l’article 104 de la loi NOTRe. Ainsi, la gestion des équipements touristiques tels que les stations de ski, les casinos ou les salles de spectacle de même que la fiscalité attachée au tourisme comme la taxe de séjour, la taxe sur le

produit brut des jeux ou celle sur les remontées mécaniques relèvent du champ de l'article L. 1111-4 susmentionné.

Enfin, la loi NOTRe a transféré aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, à compter du 1er janvier 2017, les compétences, jusqu'alors soumises à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, attachées à la création et à l'aménagement de zones d'activités, notamment touristiques. La notion de zones d'activités touristiques n'a toutefois pas fait l'objet, de la part du législateur, d'une définition précise : elle a vocation à être définie au cas par cas, en tenant compte des circonstances de la création de la zone d'activités ainsi que de la volonté des acteurs locaux et des entités intercommunales compétentes.

En Alsace, le tourisme occupe une place importante dans l'économie locale dont il est un moteur ainsi que dans la promotion de l'identité alsacienne et de son rayonnement en France et à l'étranger. Les éléments statistiques témoignent du poids d'un secteur qui représente quelques 21 millions de visiteurs en 2017 (fréquentation en hausse de 10 % par rapport à 2016), dont 4 millions de visiteurs pour « Noël en Alsace », 30 millions de nuitées, 39 000 emplois directs, 2,5 milliards de chiffre d'affaires pour les entreprises touristiques, soit 5 % du PIB alsacien[15].

La stratégie touristique alsacienne s'inscrit dans le cadre du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs conformément à l'article L. 131-1 du code du tourisme, adopté en 2018 par la région, et conçu comme un véritable plan de croissance en matière d'offre touristique mais aussi dans le cadre de la stratégie d'innovation et de développement touristique pour l'Alsace 2017-2021, portée par les deux départements depuis la fin 2017.

Issue de la fusion des agences de développement touristique du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'agence Alsace Destination Tourisme (ADT), créée le 1er juillet 2016, est le fruit d'une volonté commune des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de donner une impulsion nouvelle à leur action touristique, tant en matière de développement des territoires que d'accompagnement des projets, par la mise en place d'une organisation unique et performante associant tous les acteurs du secteur du tourisme. Cet organisme intervient en tant que comité interdépartemental de tourisme chargé de préparer et mettre en œuvre la politique touristique des deux départements. Pour ce faire, il dispose actuellement de deux antennes à Strasbourg et à Colmar.

Forte de ses cinq destinations touristiques (l'Alsace, la Lorraine, la Champagne, l'Ardenne et les Vosges), la région Grand Est a souhaité créer, au 1er janvier 2019, un Comité Régional du Tourisme à l'échelle du Grand Est : l'Agence Régionale du Tourisme Grand Est. Ainsi, par le rapprochement de Champagne-Ardenne Tourisme, de Lorraine Tourisme et de la partie

[15] Source : Observatoire régional du tourisme alsacien – données 2017

Tourisme de l'Agence d'Attractivité de l'Alsace, la région se dote d'une agence régionale, véritable outil innovant et performant, qui permettra d'assurer la promotion des différentes destinations touristiques, dont l'Alsace, hors du territoire régional et à l'international, et aura vocation à travailler avec toutes les structures départementales du tourisme et le réseau des offices de tourisme locaux.

# 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

## 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La plus-value d'une entité Alsace serait de coordonner les différentes politiques territoriales à l'échelle alsacienne afin de dynamiser le potentiel du territoire et de renforcer l'efficacité et la visibilité de la marque Alsace. Ce rôle de coordinateur doit se concevoir en lien avec la région, mais aussi avec les autres collectivités et notamment l'eurométropole de Strasbourg, capitale européenne.

Or la déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace signée en octobre 2018 prévoit de doter cette collectivité d'une compétence particulière en matière de tourisme. Pour ce faire, une disposition législative est requise.

## 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif visé est de permettre à la Collectivité européenne d'Alsace de coordonner la politique du tourisme sur son territoire en lien avec les autres collectivités et acteurs du secteur.

# 3 DISPOSITIF RETENU

Outre sa capacité d'animation de la « marque Alsace » gérée par l'agence de développement d'Alsace (ADIRA), la Collectivité européenne d'Alsace animera la destination Alsace du schéma régional de tourisme. Cette coordination entre collectivités s'exercera dans le cadre d'une gouvernance politique et technique commune, en cohérence avec le schéma régional, au sein de l'agence Alsace Destination Tourisme.

Ainsi, le présent projet de loi fait le choix de consacrer les missions spécifiques dévolues à la Collectivité européenne d'Alsace en matière de tourisme par l'insertion d'un alinéa supplémentaire au sein de l'article L. 132-1 du code du tourisme, lequel prescrit, dans l'état du droit en vigueur, que « *dans chaque département, le conseil départemental établit, en tant que de besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental. Ce schéma prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs* ».

Le choix de cet article comme réceptacle résulte du fait que l'organisme Alsace Destination Tourisme découle de la fusion des deux comités départementaux du tourisme du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Par souci d'articulation juridique avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, l'option de l'article L. 132-1 du code du tourisme, premier article sur le département dans le chapitre 2 du titre III relatif aux collectivités territoriales et leurs groupements du livre premier sur l'organisation générale du tourisme, apparaît la mieux appropriée pour reconnaître à la Collectivité européenne d'Alsace une spécificité en matière de promotion du tourisme au sein de ce schéma régional et de la région Grand-Est.

Toutefois, il convient de noter qu'il n'est pas fait mention en tant que tel dans le projet de loi de l'entité « Alsace Destination Tourisme » dès lors que cela reviendrait, d'une part, à ce que cet organisme soit consacré par la loi et que, d'autre part, il ne s'agit pas d'une catégorie juridique propre. Par conséquent, le projet de loi mentionne simplement « *l'organisme visé à l'article L. 132-2*» du code du tourisme, soit le comité départemental du tourisme créé à l'initiative du conseil départemental et qui renvoie en l'espèce à « Alsace Destination Tourisme ».

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

## 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 132-1 du code du tourisme est complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace, l'organisme visé par l'article L. 132-2 est chargé d'animer et de coordonner l'action des collectivités et des autres acteurs concernés, en cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. »*

## 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Affirmer le rôle de coordination de la Collectivité européenne d'Alsace devrait se traduire par une plus grande efficience de la politique touristique à l'échelle alsacienne qui permettra de renforcer les synergies entre les deux anciens départements en tirant profit d'une organisation unique associant l'ensemble des acteurs du secteur, de manière à la fois à mieux maîtriser et coordonner les différentes composantes attachées à la promotion du tourisme, à dynamiser le potentiel du nouveau territoire de la Collectivité européenne d'Alsace et son développement économique, l'attractivité de la marque Alsace et son excellence en France et à l'international.

## 4.3 IMPACTS SOCIAUX

Il pourrait être attendu, grâce à cette plus grande efficience de la politique touristique alsacienne, une augmentation de la fréquentation des visiteurs, pourvoyeuse d'emplois locaux.

# 5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

## 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Le ministère de l'économie et des finances, via la direction générale des entreprises, a été consulté à titre facultatif sur ce projet et sur le choix visant à retenir l'article L.132-1 du code du tourisme pour l'insertion de l'alinéa susvisé.

De même, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

## 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

La présente mesure entrera en vigueur, sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace au lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

# Article 3 : Compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de routes

## 1 ÉTAT DES LIEUX

Le département dispose d'une compétence de droit commun en matière de voirie sur les voies lui appartenant. Les dispositions encadrant la voirie départementale figurent aux articles L. 131-1 à L. 131-8 et R. 131-1 à R. 131-11 du code de la voirie routière. Le département assume, en application de l'article L. 131-2 de ce code, les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales. De même, conformément à l'article L. 131-3 du même code, le président du conseil départemental exerce les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine public routier départemental, et notamment celui de la circulation, sous réserve des attributions dévolues aux maires et au représentant de l'Etat par le code de la voirie routière.

A l'instar des autres départements de droit commun, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont bénéficié d'un transfert de voirie nationale dans leur domaine public routier par la loi relative aux libertés et responsabilités locales (dite « loi LRL ») du 13 août 2004.

Les articles 18 et 19 de la loi LRL avaient en effet prévu le transfert, au plus tard le 1er janvier 2008, des routes classées dans le domaine public routier national ainsi que leurs dépendances et accessoires, à l'exception des routes répondant au critère prévu par l'article L.121-1 du code de la voirie routière, aux départements de métropole et aux collectivités d'outre-mer.

Historiquement, le transfert aux départements du réseau routier national ainsi que des servitudes, droits et obligations correspondants, s'est opéré en trois vagues :

- l'essentiel de la voirie nationale a été transféré aux départements de métropole et régions d'outre-mer le 1er janvier 2006. L'arrêté en date du 30 novembre 2006[16] fixe le montant du droit à compensation à 191,5 millions d'euros ;
- en 2007, le transfert des routes nationales d'intérêt local (RNIL) a concerné le département de Seine-Saint-Denis ainsi que des portions résiduelles de routes pour 17 autres départements. Le montant définitif du droit à compensation afférent au transfert

[16] Arrêté du 30 novembre 2006 constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1er janvier 2006, en application du chapitre Ier du titre II de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

intervenu au 1er janvier 2007 a été fixé à 5,9 millions d'euros par arrêté en date du 13 mai 2008[17] ;

- au 1er janvier 2008, la dernière vague de transfert des RNIL a concerné le département de la Guyane, la région Réunion ainsi que des portions résiduelles de routes pour 15 autres départements. Le montant définitif du droit à compensation afférent a été fixé à 13,9 millions d'euros par arrêté en date du 24 mars 2009[18].

Actuellement, le réseau routier national non concédé situé dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est le suivant :

| **Départements** | **Routes** | | **Linéaire (en km)** | **Linéaire total (en km)** |
|---|---|---|---|---|
| BAS-RHIN | A340 | | 3,5 | 152,9 |
| | RN363 | Frontière Allemagne | 1,7 | |
| | A35 | A35 Nord | 46,7 | |
| | A4 | Strasbourg | 6,2 | |
| | A35 | | 20,8 | |
| | N2350 | | 1,2 | |
| | A351 | | 4,8 | |
| | RN4 | | 6,9 | |
| | RN83 | | 2,5 | |
| | RN353 | | 5,8 | |
| | A352 | Strasbourg-Molsheim | 7,2 | |
| | A35 | VRPV -Strasbourg-Sélestat) | 36,2 | |
| | RN1083 | | 2,5 | |
| | RN59 | | 6,9 | |
| | | | | |
| HAUT-RHIN | RN59 | | 10,2 | 147,7 |
| | A35 | Sélestat | 1,5 | |
| | RN83 | Sélestat-Colmar | 10,5 | |
| | A35 | Déviation Colmar | 8,7 | |
| | A35 | Colmar-Mulhouse | 32,5 | |
| | A35 | Mulhouse-Suisse | 26,3 | |
| | A36 | Mulhouse | 10 | |
| | A36 | Mulhouse – Allemagne | 10,4 | |
| | RN66 | A36 – Thann (2*2v) | 24,8 | |
| | RN66 | montée vers col Bussang (bidi et agglos) | 12,8 | |
| | | | **TOTAL** | **300,6** |

17 Arrêté du 13 mai 2008 constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1er janvier 2007 en application du chapitre Ier du titre II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

18 Arrêté du 24 mars 2009 constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1er janvier 2008 en application du chapitre Ier du titre II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce réseau routier national non concédé représente un linéaire de 300,6 kms. Les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin gèrent actuellement un réseau de près de 6300 kms, respectivement de 3685 kms et 2615 kms.

Selon l'enquête menée en 2008 par le centre d'études techniques de l'équipement de l'Est (devenu CERAMA), le trafic total d'échanges et de transit sur le réseau routier et autoroutier alsacien s'est accru entre 2003 et 2008 de plus de 6300 poids lourds par jour (PL/J), soit une hausse de 22,9% en 5 ans. Les points de passage en Alsace ont notamment connu une hausse globale du trafic poids lourds très élevée : elle est environ trois fois supérieure à la moyenne nationale sur la période de 2002 à 2007.

Cette évolution semble imputable à un report de trafic en provenance d'Allemagne consécutif à la mise en place au 1er janvier 2005 de la « LKW Maut », taxe sur les routes fédérales allemandes, dont l'A5 :

- les flux internes à l'Allemagne empruntant le réseau alsacien passent de moins de 100 PL/jour à 370 PL/jour. Ces déplacements empruntent le réseau selon une grande diversité d'itinéraires principalement localisés dans le Bas-Rhin ;
- les flux entre la Suisse ou l'Italie et l'Allemagne augmentent de 750 PL/jour. Il est à noter que pour 300 PL/jour, l'explication peut également être recherchée dans la mise en service du pont Pfimlin ;
- le transit entre le Benelux et la Suisse augmente de 130 PL/jour.

Ces résultats mettent en avant une modification radicale du transit en Alsace : partant d'un transit total de près de 9000 PL/jour en 2003, les flux en augmentation croissent globalement de 2700 PL/jour tandis que les flux en diminution baissent de 1600 PL/jour. La modification des flux atteindrait donc une hausse de 1000 PL/jour, soit 12% sur la période considérée. Cette modification toucherait près de 50% des déplacements en transit.[19]Ces chiffres sont considérés comme stables depuis cette enquête et confirme une asymétrie du trafic poids lourds entre les réseaux français et allemand au détriment de l'Alsace.

La hausse globale du trafic routier et autoroutier entraîne régulièrement des situations d'engorgement aux externalités négatives en termes de fluidité de la circulation et d'environnement en particulier sur certains points de passages des autoroutes A35 et A36.

# 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

## 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Afin de pouvoir remédier à cette situation, les élus des départements alsaciens ont souhaité, dans leur déclaration commune avec l'Etat en date du 29 octobre 2018, étendre la compétence

[19] Rapport « Trafic PL en Alsace », Centre d'études techniques de l'équipement de l'Est, Août 2010

en matière de voirie de la Collectivité européenne d'Alsace à l'intégralité du domaine public routier national non concédé (autoroutes et routes nationales) situé sur leur territoire.

Or à l'heure actuelle, la loi ne permet pas d'effectuer le transfert d'une autoroute entière et son classement simultané dans le domaine public routier d'une collectivité.

L'article L. 122-5 du code de la voirie routière ne prévoit ce type d'opération que pour des portions d'autoroutes dont le maintien dans la voirie nationale ne se justifie plus en raison de l'ouverture d'une voie nouvelle ou du changement de tracé d'une voie existante.

En outre, le statut autoroutier ne peut actuellement être attribué qu'à une voie appartenant au domaine public routier de l'Etat, tel que défini par l'article L. 121-1 du code de la voirie..

Dans la mesure où seule la loi peut attribuer des compétences différentes à des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie pour des raisons d'intérêt général ou pour un motif tiré d'une différence de situation, il est nécessaire de légiférer pour transférer à la Collectivité européenne d'Alsace les autoroutes non concédées, et dans le même temps, l'ensemble des routes nationales dans un souci d'unité de la compétence sur le réseau routier alsacien.

### 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Ce transfert permettra une identification plus simple de l'autorité responsable du réseau routier dans la perspective d'une gestion homogène du trafic local et de ses contraintes frontalières, engendrées notamment par le report de trafic des véhicules poids lourds voulant se soustraire à l'usage payant de la voirie autoroutière sur le territoire allemand.

## 3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

### 3.1 OPTION ÉCARTÉE

Le choix aurait pu être fait de recourir à la voie réglementaire pour effectuer le transfert des voies nationales non concédées situées sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace.

Toutefois, le recours à un déclassement préalable des voies, par décret en ce qui concerne les autoroutes et par arrêté préfectoral pour les routes nationales puis à leur reclassement dans le domaine public de la collectivité n'aurait pas été efficient.

La procédure aurait été particulièrement lourde dans le cas des autoroutes. Le recours au déclassement par décret aurait conduit à devoir classer cette voie en route nationale, compte tenu de l'impossibilité de mettre en œuvre l'article L. 122-5 du code de la voirie routière, avant de procéder à un second déclassement du domaine public routier national vers la voirie

de la Collectivité européenne d'Alsace. Par ailleurs, le recours au déclassement n'aurait pas permis de maintenir le statut autoroutier à la partie non concédée de l'A4, l'A35, l'A351, l'A352 et l'A36.

### 3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif envisagé conduit à transférer le réseau routier national non concédé situé sur les territoires des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à la Collectivité européenne d'Alsace. Ce transfert concerne la partie non concédée de l'A4, l'A35, l'A351, l'A352, l'A36 à l'exception de l'A340 dont le statut d'autoroute ne se justifie plus et qui fera l'objet d'un classement comme route express par arrêté. Il sera constaté, au niveau local, par arrêté conjoint des préfets des deux départements pris avant le 1er janvier 2020. Cet arrêté emporte transfert effectif de cette voirie à la Collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021.

Le transfert du réseau routier non concédé sera effectué à titre gratuit et le président de la Collectivité européenne d'Alsace exercera les pouvoirs de police sur les nouvelles voies intégrées au domaine public routier de la collectivité, à l'exception de l'A4, de l'A35, de l'A351, de l'A352 et de l'A36 qui resteront soumises au pouvoir de police du préfet de département conformément à l'article R. 411-9 du code de la route.

Le recours à la loi permet de maintenir le statut autoroutier à la partie non concédée de l'A4, à l'A35, à l'A351, à l'A352 et à l'A36 dans l'objectif de conserver les mêmes conditions de circulation aux usagers de ces voies et notamment de permettre une vitesse maximale autorisée à 130 km/h (cette vitesse est limitée à 110 km/h sur la voirie départementale classique). Les autoroutes concernées ne pourront toutefois pas faire l'objet d'une concession par la Collectivité européenne d'Alsace.

Pour les autres voies nationales transférées et reclassées en voirie départementale, la vitesse maximale autorisée sera celle applicable à la voie concernée selon sa qualification. Ainsi, l'autoroute A340, dont le statut d'autoroute ne se justifie plus, sera classée en route express et ne pourra donc pas avoir une vitesse autorisée supérieure à 110 km/h, ce qui est de toute façon la limitation de vitesse actuelle sur cette voie.

Le dispositif retenu traduit également la volonté des élus du Haut-Rhin et du Bas-Rhin de prévoir la possibilité d'un transfert ultérieur à l'eurométropole de Strasbourg des voies intégrées au domaine routier de la Collectivité européenne d'Alsace et situées sur le territoire de la métropole.

Dans un premier temps, il est nécessaire que la Collectivité européenne d'Alsace conserve la compétence sur ces voies pour assurer la cohérence du réseau routier et veiller à la régulation de son trafic dans son ensemble. Dans un second temps, elle pourra transférer à l'eurométropole de Strasbourg, si celle-ci le demande, les voies situées sur son territoire, notamment l'autoroute A35, après la mise en service du grand contournement Ouest de

Strasbourg (A355) qui a pour objectif de désengorger le trafic autour de l'agglomération strasbourgeoise.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

## 4.1 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le transfert à la Collectivité européenne d'Alsace des voies non concédées appartenant au domaine public routier national situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin implique pour cette collectivité d'en assurer les charges de gestion, d'exploitation et d'entretien. Les impacts financiers de ces dernières sont présentés ci-après dans l'étude d'impact de l'article relatif aux modalités de compensation financière du transfert de compétences et de personnels.

En revanche, le transfert des voies concernées est effectué à titre gratuit pour la collectivité et ne donne lieu à aucune indemnité de quelque forme que ce soit.

## 4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le transfert routier envisagé représente un apport en linéaire de 300,6 kms (cf. tableau au point 1.1) au réseau départemental alsacien qui compte actuellement près de 6300 kms au total. Les voies nationales transférées seront reclassées en routes départementales, à l'exception des autoroutes non concédées A4, A35, A351, A352 et A36 qui intègrent le domaine routier départemental sous le statut d'autoroute.

La nouvelle collectivité issue des deux départements du Rhin possède l'expérience technique requise en matière de voirie pour prendre en charge cette augmentation faible de son réseau routier. Elle bénéficiera en outre du transfert des personnels spécialisés de l'Etat et des compensations financières afférentes à cette opération.

# 5 CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

## 5.1 CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

## 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

### 5.2.1 Application dans le temps et l'espace

Si les transferts seront constatés par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au plus tard le 1er janvier 2020, ils prendront effet ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale de la Collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021.

### 5.2.2 Textes d'application

Le transfert des voies sera constaté au niveau local par un arrêté des préfets des deux départements concernés.

Une modification du décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national (décret en Conseil d'Etat) devra prendre en compte l'évolution envisagée par le présent article.

# Article 4 : Situation des personnels des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin

## 1 ÉTAT DES LIEUX

Les personnels exerçant leurs fonctions dans les services des conseils départementaux comme ceux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin relèvent de la fonction publique territoriale régie par les lois n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Au 31 décembre 2017, le conseil départemental du Haut-Rhin comptait 2076 agents sur emploi budgétaire en équivalent temps plein travaillé (ETPT) dont 1888 titulaires (91% du total) et 188 contractuels (9%).

A la même date, l'effectif du conseil départemental du Bas-Rhin s'élevait à 3020 agents sur emploi budgétaire en équivalent temps plein travaillé (ETPT) dont 2429 titulaires (80% du total) et 591 contractuels (20%).

L'ensemble des personnels de ces deux départements, soit au total 5096 agents, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'agents contractuels, a vocation à être repris par la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace à la date de sa création au 1er janvier 2021.

Dans le secteur privé, en cas de fusion d'entreprises, les salariés bénéficient d'une garantie de reprise en application des articles L1224-1 et suivants du code du travail.

De la même façon, en matière de fusion de collectivités, la règle est en principe celle de la reprise des agents des collectivités fusionnées par la nouvelle collectivité. Ce principe a d'ores et déjà été inscrit dans la loi à de nombreuses reprises :

- pour les communes nouvelles à l'article L.2113-5 du CGCT,
- pour les établissements publics de coopération intercommunale à l'article L5211-41-3 du CGCT et au VIII de l'article 114 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe),
- pour les régions au V de l'article 114 de la loi NOTRe susmentionné,
- pour les départements de Haute-Corse et Corse-du-Sud lors de la création de la collectivité de Corse au III du 24° de l'article 30 de la loi NOTRe et aux articles 11 et suivants de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse.

-

Les deux collectivités du Haut-Rhin et du Bas-Rhin disposent des commissions consultatives suivantes au sein desquelles s'exerce la participation des fonctionnaires :

- une commission administrative paritaire[20] (CAP) par catégorie hiérarchique (A, B et C) obligatoirement consultée sur les questions individuelles qui concernent les fonctionnaires. Elles sont notamment compétentes pour donner un avis sur les décisions relatives à la carrière des agents (titularisation, avancement de grade ou promotion de corps, recours relatif à l'évaluation) et en matière disciplinaire ;

- une commission consultative paritaire (CCP)[21] par catégorie hiérarchique (A, B et C) obligatoirement consultée sur les décisions individuelles relatives aux contractuels (licenciement, recours relatif à l'évaluation, disciplinaire) ;

- un comité technique[22] (CT) chargé de rendre un avis préalable obligatoire sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels, aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences, en matière de politique indemnitaire, de formation, d'insertion et de promotion de l'égalité professionnelle et sur les sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail ;

- un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail[23] (CHSCT) chargé de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail et à l'amélioration des conditions de travail et de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières.

Les représentants des personnels siégeant au sein des CAP, des CCP et des CT ont été élus à l'occasion des dernières élections professionnelles qui se sont tenues le 6 décembre 2018.

Outre la répartition des sièges, les résultats des élections aux comités techniques permettent de calculer le crédit de temps syndical dont bénéficient les organisations syndicales représentatives pour exercer leur activité en application de l'article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée.

---

[20] Articles 28 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

[21] Article 136 de la loi du 26 janvier 1984 précitée

[22] Article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée

[23] Article 33-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée

Les résultats des élections[24] aux comités techniques pour les deux départements ont été les suivants :

| | **Département du Bas-Rhin** | | **Département du Haut-Rhin** | |
|---|---|---|---|---|
| **Inscrits** | **3182** | **100%** | **2360** | **100%** |
| **Votants** | 1410 | 44,31% | 1332 | 56,44% |
| **Nuls** | 49 | 1,54% | 38 | 1,61% |
| **Exprimés** | **1361** | **42,77%** | **1294** | **54,83%** |
| **CFDT** | 485 | 35,63% | 119 | 9,19% |
| **CFTC** | 163 | 11,97% | | |
| **CGT** | 217 | 15,94% | 33 | 2,55% |
| **FA FPT** | | | 169 | 13,06% |
| **FO** | 219 | 16,09% | 878 | 67,85% |
| **UNSA** | 277 | 20,35% | 95 | 7,34% |

## 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création d'une nouvelle collectivité nécessite que soient définies les règles relatives aux modalités de transfert des personnels et celles applicables aux agents de la nouvelle collectivité.

Or les dispositions de droit commun relatives aux regroupements de départements prévues par l'article L3114-1 du CGCT ne comportent pas de dispositions relatives aux agents.

Les dispositions relatives aux agents de la fonction publique territoriale sont inscrites dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relèvent du niveau de la loi. Elles doivent donc faire l'objet de mesures d'adaptation par le biais d'un vecteur législatif.

### 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de fixer les règles relatives aux modalités de transfert des personnels et poser le principe de la garantie du maintien des conditions de statut et d'emploi des agents.

Au-delà, l'objectif est de fixer les règles relatives aux conditions individuelles et collectives de travail applicables aux agents y compris à ceux titulaires des emplois fonctionnels des deux collectivités fusionnées et d'assurer la continuité du fonctionnement dans le cadre de la fusion. Il s'agit ainsi d'une part, d'apporter des garanties statutaires et de rémunération aux

[24] Source : DGCL

agents des collectivités fusionnées et d'autre part, de permettre à la collectivité issue de la fusion de fonctionner dans de bonnes conditions dès la date de sa création.

En outre, il s'agit d'organiser un dialogue social régulier et de qualité avec les représentants du personnel qui est une garantie supplémentaire de la bonne préparation et la réussite de la fusion des deux départements

## 3 DISPOSITIF RETENU

Il est inscrit dans la présente loi les garanties générales applicables aux agents des deux départements fusionnés ainsi qu'une négociation préalable sur les conditions et l'organisation du travail et des services qui leur seront applicables et les dispositions relatives aux instances consultatives et aux droits syndicaux.

Le I de l'article envisagé prévoit ainsi le transfert de tous les agents des collectivités fusionnées à la collectivité issue de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Cette disposition permet de garantir aux agents que le nouvel emploi qui leur sera proposé, à l'issue du transfert, correspondra au grade qu'ils détiennent dans le cas où ils ne pourraient pas être maintenus dans leur précédent emploi. En revanche, elle ne signifie pas que le poste occupé au moment de la fusion doit être conservé dans la durée.

L'article définit, par ailleurs, les droits et avantages individuels dont bénéficieront les agents transférés par renvoi aux articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT.

En application des dispositions de l'article L. 5111-7 du CGCT, les agents concernés pourront prétendre au maintien de leur régime indemnitaire antérieur si celui-ci leur était plus favorable et, le cas échéant, des avantages collectivement acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée. Ils bénéficieront également du maintien de leurs prestations en matière de protection sociale complémentaire (conservation du bénéfice d'une convention de participation jusqu'à son échéance ou maintien de l'aide reçue au titre d'un contrat ou règlement labellisé). La Collectivité européenne d'Alsace pourra également décider d'instituer par voie de délibération une indemnité de mobilité qui pourra être versée aux agents dès lors qu'ils changent de lieu de travail du fait de leur transfert et que ce changement entraîne soit un allongement important de leur trajet domicile-travail soit un changement de résidence familiale.

En application de l'article L.5111-8 du CGCT, les fonctionnaires dont l'emploi serait supprimé selon l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 se verront obligatoirement proposer par le centre de gestion ou le Centre national de la fonction publique territoriale des actions d'orientation, de formation et d'évaluation destinées à favoriser leur reclassement.

Le II dispose que les deux départements doivent tenir, à partir de la publication de la loi, une négociation au sens de l'article 8 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant à la fois sur les modalités d'anticipation des changements et l'ensemble des conditions liées au regroupement. Elle devra être formalisée par un protocole d'accord qui sera soumis à l'avis des comités techniques des deux départements préalablement au 1er janvier 2021.

Les organisations syndicales, titulaires d'au moins un siège au sein d'un des deux comités techniques départementaux, se verront donc proposées, dès la publication de la loi, d'engager une négociation pour préparer les conditions qui seront applicables aux agents de la collectivité fusionnée ainsi que l'organisation du travail et des services.

Elle devra se conclure, avant le 1er janvier 2021, par la signature d'un protocole qui sera considéré comme majoritaire s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés lors des élections professionnelles du 6 décembre 2018.

Par ailleurs, le III prévoit des dispositions transitoires afin d'assurer la continuité du dialogue social jusqu'aux prochaines élections professionnelles dans la fonction publique prévues à la fin de l'année 2022. Les commissions administratives paritaires, les commissions consultatives paritaires compétentes pour les agents contractuels, les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des deux anciens départements siègent en formation commune et sont maintenus au sein de la nouvelle collectivité dans l'attente des élections professionnelles de 2022.

De la même façon, en ce qui concerne les conditions d'exercice des droits syndicaux, les droits des agents des deux départements fusionnés sont maintenus, dans l'attente de l'organisation des élections de 2022 dont les résultats détermineront le nouveau montant de crédit de temps syndical attribué à chaque organisation syndicale en fonction de sa représentativité.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

## 4.1 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

En 2017, les charges de personnel du conseil départemental du Haut-Rhin se sont élevées à 102,5 millions d'euros soit 18,3% du budget de fonctionnement de la collectivité.

En 2017, les charges de personnel du conseil départemental du Bas-Rhin se sont élevées à 137,4 millions d'euros soit 15,6% des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

L'ensemble des personnels représente donc une masse salariale de près de 240 millions d'euros. En 2017, la part des dépenses de personnels dans les deux budgets de fonctionnement des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin réunis représente 16,65% du total, donnant

ainsi une indication sur la part que représenteront les dépenses de personnels dans le budget de fonctionnement de la Collectivité européenne d'Alsace.

### 4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans le cadre de la préparation de la fusion d'ici le 1er janvier 2021, il appartient aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin d'organiser le dialogue social avec les représentants du personnel pour la bonne information de leurs agents sur ce sujet.

Conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, compte tenu des conséquences de la fusion sur l'organisation et le fonctionnement des services, les comités techniques doivent en particulier être consultés pour avis, préalablement aux délibérations des deux conseils départementaux demandant leur regroupement en un seul département en application de l'article L.3114-1 du code général des collectivités territoriales.

A l'issue de la fusion, il appartiendra à la nouvelle collectivité de mettre en place, dans les délais les plus rapides possibles, une nouvelle organisation des services et de déterminer les nouvelles conditions de travail des agents, après consultation des comités techniques siégeant en commun.

## 5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

### 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

Par ailleurs, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été consulté à titre facultatif le 13 février 2019.

### 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

A l'exception du II du présent article portant sur les négociations entre les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et les organisations syndicales représentatives ainsi que le futur protocole d'accord qui entreront en vigueur dès la publication de la loi, la mesure envisagée entrera en vigueur sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021.

# Article 5: Situation des agents des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences de l'Etat transférées à la Collectivité européenne d'Alsace

## 1 ÉTAT DES LIEUX

### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le domaine public routier national relève de la compétence de l'Etat. Ce sont les directions interrégionales des routes (DIR), services déconcentrés du ministère de la transition écologique et solidaire, qui ont en charge l'exploitation et l'entretien du réseau routier national non concédé qui se compose d'autoroutes et de routes nationales représentant 11 857 km de réseau routier[25].

Les 11 DIR sur le territoire national ont trois missions principales :

- l'exploitation des routes (surveillance du réseau, gestion du trafic, information, interventions lors d'accidents, viabilité notamment en période hivernale),

- l'entretien des chaussées et de leurs dépendances (accotements, fossés, bassins, plantations), des aires de service, des ouvrages d'art (ponts, viaducs, tunnels, murs), des équipements de la route (signalisations, dispositifs de retenue, dispositifs de surveillance...),

- l'ingénierie routière, à la demande des services de maîtrise d'ouvrage, pour les études de projets routiers et la direction de l'exécution des travaux d'infrastructures nouvelles.

Au sein des DIR, les centres d'entretien et d'intervention (CEI) assurent des fonctions opérationnelles avec un rayon d'action qui peut varier de 25 km pour un réseau urbain à plus de 30 km pour un réseau interurbain. Les activités de base des agents affectés dans les CEI recouvrent essentiellement :
- les missions de surveillance du réseau dans le cadre du patrouillage ;
- les interventions sur incidents (notamment les accidents) ;
- la viabilité hivernale.

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) contribuent également à l'exercice de cette compétence avec les unités de maîtrise d'ouvrage qui contribuent aux études techniques des projets neufs et au contrôle de bonne réalisation des chantiers.

---

[25] Rapport d'activité 2015 – entretien et exploitation du réseau national non concédé

Douze unités de maîtrise d'ouvrage (UMO), placées au sein des DREAL ou pour l'Île-de-France, de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France (DRIEA) et des deux directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guyane et de Mayotte pilotent, en région, les opérations de modernisation du réseau routier national. Placées sous l'autorité des préfets de région, elles sont, d'une part, chargées de la programmation des investissements dans le cadre des Contrats de Plan État-Région (CPER) et, d'autre part, pilotent des concertations et des études permettant la prise de décisions sur les projets. Enfin, elles assurent la maîtrise d'ouvrage des projets, en lien très souvent avec les DIR, pour la conception et le suivi des travaux.

A l'échelle nationale, les DIR comptaient, en 2018, 7715 emplois en équivalent temps plein (ETP) consacrés à la gestion du réseau routier national non concédé et les unités de maîtrise d'ouvrage dans les DREAL 294 emplois en ETP, soit un total de 8009 emplois en ETP qui représentent le quart des effectifs déconcentrés du périmètre ministériel de la transition écologique et solidaire en 2018.

Le domaine public routier non concédé situé sur le territoire de la future Collectivité européenne d'Alsace et qui a vocation à lui être transféré relève de la compétence de la DIR Est dont le siège est à Nancy et de la DREAL Grand Est dont le siège est à Metz. La DIR Est compte pour sa part 937 emplois en ETP (au 30 septembre 2018) et la DREAL Grand Est 820[26].

En cas de transfert de routes classées dans le domaine public routier national dans le domaine public routier départemental, les articles 80 et suivants de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoient les modalités de transfert des agents en cas de transfert des services de l'Etat chargés de l'exercice de compétences transférées à des collectivités territoriales ou à leurs groupements[27]. A ce sujet, il n'y a pas de dispositions spécifiques selon la nature des compétences transférées.

Il convient toutefois de noter que, les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes (OPA) font l'objet de dispositions spécifiques en matière de modalités de transfert, compte tenu de la spécificité de leur statut (absence de corps et de cadre d'emplois correspondant) qui ne permet pas de les intégrer directement dans un cadre d'emplois.

[26] Source DRH ministère de la transition écologique et solidaire

### 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 pose le principe que tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

## 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En application de l'article du projet de loi portant sur la compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de voirie, il est prévu que cette dernière bénéficie d'un transfert des routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, soit plus de 300 km de voiries.

Or les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales nécessitent l'élaboration de dispositions relatives aux services et agents transférés afin de préciser les modalités du transfert des services de l'Etat.

Elles sont fixées par la loi dans la mesure où elles impactent les conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales.

### 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de donner à la nouvelle collectivité les moyens en personnel nécessaires pour exercer les nouvelles compétences qui lui sont transférées en matière de voirie.

Il s'agit également de veiller à ce que les agents de l'Etat transférés à la Collectivité européenne d'Alsace puissent bénéficier de toutes les garanties de maintien dans l'emploi et de rémunération.

## 3 DISPOSITIF RETENU

Il est proposé d'utiliser la procédure mise en place par les articles 80 et suivants de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 susmentionnée, déjà appliquée à plusieurs reprises depuis 2014[28] et qui est la reprise de la procédure figurant déjà dans la loi n°2004-809 du 13 août

[28] Transfert des services chargés des fonds structurels européens (articles 78, 80 et suivants de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014) de l'entretien, de l'accueil et de l'hébergement des CREPS (Article 30 et 114 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe), de la formation professionnelle de publics particuliers (article 27

2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette procédure comporte trois étapes principales :

- à la date du transfert de compétence, l'exécutif de la collectivité donne ses instructions aux chefs des services de l'Etat chargés de la compétence transférée. Ainsi, en l'espèce, à compter du 1er janvier 2021, le président de la Collectivité européenne d'Alsace, pour exercer la compétence sur les routes transférées, donnera ses instructions au chef de la division d'exploitation de Strasbourg de la direction interdépartementale des routes Est et au chef du service d'ingénierie routière de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Grand Est pour ce qui concerne l'Alsace.

- dans un délai de trois mois à compter de la publication d'un décret approuvant une convention-type de mise à disposition des services, une ou plusieurs conventions conclues entre le représentant de l'Etat et l'autorité territoriale constatent la liste des services ou parties de service qui sont, pour l'exercice des compétences transférées, mis à disposition à titre gratuit de la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences. Ces services sont placés sous l'autorité de la collectivité. Les fonctionnaires et les agents contractuels de l'Etat affectés à des services ou parties de service mis à disposition sont, de plein droit, mis à disposition, à titre individuel et à titre gratuit, de l'autorité territoriale et sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité. A défaut de signature des conventions locales dans le délai de trois mois précité, les services sont mis à disposition par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé après avis motivé d'une commission nationale de classement En l'espèce, dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret portant modèle de la convention de mise à disposition des services qui, en fonction de l'état d'avancement de la préparation du transfert, pourra intervenir avant le 1er janvier 2021 pour une entrée en vigueur à cette date ou dans les mois qui suivront le 1er janvier 2021, la convention devra être élaborée et signé par le préfet ou les préfets concernés et le président de la Collectivité européenne d'Alsace pour préciser la liste des services ou parties de service de l'Etat mis à disposition à titre gratuit de la collectivité ainsi que le nombre d'emplois en équivalent temps plein au 31 décembre 2020 et au 31 décembre 2019 participant à l'exercice de la mission transférée.

**-** dans un délai de deux ans à compter de la date de publication d'un décret en Conseil d'Etat fixant la date et la liste des transferts définitifs des services, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat. Les fonctionnaires ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale (FPT). Ceux qui ont opté pour le maintien de leur statut sont placés en position de détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité ; ils peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la FPT. Ceux qui n'ont pas fait usage du droit d'option à l'expiration du délai de deux ans sont placés en position

---

de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale), des services de DRONISEP (VI de l'article 18 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel)

de détachement sans limitation de durée. A la date d'entrée en vigueur de ce décret, les agents contractuels de l'Etat deviennent des agents contractuels de la FPT Ainsi, en l'espèce, une fois l'étape précédente achevée et la liste des services ou parties de service mis à disposition déterminée, le décret fixant la date et la liste des transferts définitifs des services pourra être publié faisant ainsi courir le délai de droit d'option des agents.

Les services participant au sein de la DIR Est et de la DREAL Grand Est à l'exercice des compétences transférées seront ainsi mis à disposition et transférés à la nouvelle collectivité selon les modalités prévues par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 susmentionnée.

Concernant les huit ouvriers des parcs et ateliers (OPA) qui sont des ouvriers d'Etat, agents non titulaires de droit public, compte tenu de la spécificité de leur statut, il est prévu de leur appliquer les règles qui ont présidé à leur transfert vers les conseils départementaux en application de la loi n°2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers et de ses décrets d'application n° 2014-456 du 6 mai 2014 (conditions d'intégration dans la FPT) et n° 2014-455 du 6 mai 2014 (régime de retraite). Ainsi, lors de leur droit d'option, il n'est pas prévu de détachement. Les OPA resteront mis à disposition sans limitation de durée avec la possibilité de demander:

- l'intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale après avis d'une commission nationale de classement car il n'existe pas de cadres d'emplois correspondant,
- de rester dans cette position de mise à disposition illimitée,
- ou de demander leur retour au sein de leur ministère d'origine.

S'agissant du nombre d'emplois à transférer, il est prévu que soient transférés ou mis à disposition les emplois pourvus au 31 décembre 2020, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2019.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

## 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition renvoie, pour les modalités de transfert des services et des agents, à des dispositions législatives déjà existantes dont elle adapte les dates de mise en œuvre si nécessaire :

- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;
- la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## 4.2 Impacts économiques et financiers

Il est prévu que soient transférés ou mis à disposition les emplois pourvus au 31 décembre 2020 sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2019.

Les emplois qui seront transférés feront l'objet d'une compensation financière par l'Etat à la collectivité. Le nombre d'emplois concernés est estimé au 31 décembre 2018 à 173,54 ETP pour une masse salariale annuelle d'environ 9,6 millions d'euros[29] .

## 4.3 Impacts sur les collectivités territoriales

Seule la Collectivité européenne d'Alsace est concernée par le transfert des services de l'Eta, et les services des anciens départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin auront vocation à accueillir les services de l'Etat transférés pour l'exercice de la compétence voirie sur le nouveau réseau transféré.

## 4.4 Impacts sur les services administratifs

*Les structures :*

Le transfert des routes et autoroutes non concédées impacte à titre principal la DIR Est, pour ses implantations alsaciennes. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Grand Est est également concernée pour son service de maitrise d'ouvrage.

Les implantations concernées de la DIR Est sont les suivantes :

- les centres d'entretien et d'intervention (CEI) de Rixheim, Sainte-Croix-en-Plaine, Fellering, Ebersheim, Soufflenheim et Strasbourg ;

- les districts de Mulhouse, Strasbourg ;

- le centre d'ingénierie, de sécurité et de gestion du trafic (CISGT) de Strasbourg ;

- la division d'exploitation de Strasbourg ;

- le Service d'Ingénierie Routière Alsace-Franche Comté : antenne de Brunsttat.

[29] source : DRH du ministère en charge des transports

A la date du 31 décembre 2018, 173,54 ETP (dont 6 de la DREAL) sont concernés par le transfert de compétences répartis selon le détail ci-dessous.

| | **Effectifs** |
|---|---|
| catégorie A | 11 |
| catégorie B | 23,54 |
| catégorie C - chargés de l' exploitation des routes | 121 |
| catégorie C - chargé de l'administration | 6 |
| Ouvriers des parcs et ateliers | 8 |
| Catégorie C - chargés de compétences techniques | 2 |
| Agents Berkani | 2 |
| **TOTAL** | **173,54** |

La DIR Est garde toutefois une totale cohérence de service déconcentré de l'État sur le périmètre qu'elle conservera et restera pleinement opérationnelle et efficiente.

Le projet de loi prévoit que sont transférés ou mis à disposition les emplois pourvus au 31 décembre 2020, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2019. Ces éléments chiffrés feront donc l'objet d'une actualisation.

*L'accompagnement du transfert :*

Le transfert des agents fera l'objet d'un dialogue social suivi avec les représentants du personnel et une information complète et continue sera réalisée à l'attention des agents de la DIR Est et de la DREAL Grand Est.

Les agents qui ne souhaiteront pas être transférés pourront candidater sur les postes ouverts dans leur périmètre ministériel et pourront bénéficier d'une indemnisation de la mobilité selon les modalités des textes interministériels qui seront en vigueur.

Une attention forte sera portée à l'organisation et aux conditions de travail : logements de service, formation professionnelle. S'agissant des thématiques de temps de travail, heures supplémentaires et astreintes, le ministère en charge des transports souligne la nécessité de maintenir les organisations du travail en place afin de garantir le maintien du niveau de service sur des axes d'intérêt européen et par ailleurs d'apporter au personnel transféré la garantie que les conditions de travail et de rémunération ne seront pas bouleversées par la

transfert à la Collectivité européenne d'Alsace. Le ministère en charge des transports signale enfin que le transfert des agents à la future Collectivité européenne d'Alsace ne doit pas emporter de dégradation des conditions de travail. Les documents uniques d'évaluation des risques professionnels de la DREAL et de la DIR devront être mis à jour en tenant compte des évolutions induites par la transformation.

# 5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

## 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Le comité technique de la DREAL Grand Est et celui de la DIR Est ont été consultés respectivement le 11 février 2019 et le 8 février 2019 en application de l'article 15 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Par ailleurs, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

De même, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été consulté à titre facultatif le 13 février 2019.

## 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

### 5.2.1 Application dans le temps et l'espace

La mesure envisagée entrera en vigueur sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021.

### 5.2.2 Textes d'application

Les dispositions de transfert des services nécessiteront des décrets d'application :

- un décret en Conseil d'Etat fixera la date et les modalités de transfert définitif des services ou parties de services ;

- un décret approuvera une convention type de mise à disposition des services ou parties de services ;

- le cas échéant, un décret instituera une commission nationale de conciliation.

# Article 6 : Modalités de compensation financière des transferts de compétences et de personnels à la Collectivité européenne d'Alsace

## 1 ÉTAT DES LIEUX

### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (« loi LRL ») a procédé à des transferts de compétences au profit des départements de métropole et des régions et départements d'outre-mer dans le domaine de la voirie et des grands équipements et infrastructures. Le domaine public routier national relevant de l'Etat est désormais limité aux autoroutes et aux routes d'intérêt national ou européen.

Ainsi qu'il l'a été présenté précédemment dans l'étude d'impact, les articles 18 et 19 de la loi LRL prévoyaient le transfert, au plus tard le 1er janvier 2008, des routes classées dans le domaine public routier national ainsi que leurs dépendances et accessoires, à l'exception des routes répondant au critère prévu par l'article L.121-1 du code de la voirie routière, aux départements de métropole et aux collectivités d'outre-mer.

Historiquement, le transfert aux départements du réseau routier national, ainsi que le transfert des servitudes, droits et obligations correspondant, s'est opéré, on l'a vu, en trois vagues :

- l'essentiel de la voirie nationale a été transféré aux départements de métropole et régions d'outre-mer le 1er janvier 2006. L'arrêté en date du 30 novembre 2006[30] fixe le montant du droit à compensation à 191,5 millions d'euros ;
- en 2007, le transfert des routes nationales d'intérêt local (RNIL) a concerné le département de Seine-Saint-Denis ainsi que des portions résiduelles de routes pour 17 autres départements. Le montant définitif du droit à compensation afférent au transfert intervenu au 1er janvier 2007 a été fixé à 5,9 millions d'euros par arrêté en date du 13 mai 2008[31] ;
- au 1er janvier 2008, la dernière vague de transfert des RNIL a concerné le département de la Guyane, la région Réunion ainsi que des portions résiduelles de routes pour 15

[30] Arrêté du 30 novembre 2006 constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1er janvier 2006, en application du chapitre Ier du titre II de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

[31] Arrêté du 13 mai 2008 constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1er janvier 2007 en application du chapitre Ier du titre II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

autres départements. Le montant définitif du droit à compensation afférent a été fixé à 13,9 millions d'euros par arrêté en date du 24 mars 2009[32].

Par ailleurs, la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers prévoyait le transfert des parcs de l'équipement, outils de coopération et de mutualisation des moyens entre l'Etat et les départements dans le domaine routier. La notion de parc de l'équipement a été définie à l'article 2 de la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992 comme « *un élément du service public de la direction départementale de l'équipement* ». En outre, le parc est l'organisme qui prend en charge l'ensemble des véhicules et engins existant dans le service[33]. Le transfert des parcs s'est organisé en deux vagues sur une base conventionnelle :

- au 1er janvier 2010, 31 parcs ont été transférés au profit des départements ;
- au 1er janvier 2011, 68 parcs ont été transférés au profit des départements et/ou des régions.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a fixé les règles applicables pour les transferts de compétences en matière de transports urbains et de transports scolaires entre, d'une part, les départements et, d'autre part, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale. Son article 133-V précise les modalités d'évaluation des charges transférées entre collectivités dans le cadre des travaux de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT).

## 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées précédemment par l'Etat à leur exercice. Mis en œuvre depuis 1983[34], ce principe législatif de neutralité financière des transferts de compétences a été érigé en principe constitutionnel en 2003[35].

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a également permis de préciser les règles applicables au financement des charges transférées par l'Etat aux collectivités territoriales au titre d'une création ou d'une extension de compétence.

---

[32] Arrêté du 24 mars 2009 constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1er janvier 2008 en application du chapitre Ier du titre II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

[33] La circulaire interministérielle (équipement – intérieur – économie et finances) n° 71 du 22 novembre 1967 relative à l'organisation administrative et à la gestion des parcs des ponts et chaussées.

[34] L'article 5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a posé le principe selon lequel les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales s'accompagnent du transfert concomitant par l'Etat *« des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ».*

[35] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Conformément à l'article 72-2 (4$^{ème}$ alinéa) de la Constitution : *« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »*

L'article 72-2 de la Constitution n'impose pas une compensation exacte et réévaluée dans le temps en fonction du coût d'exercice des charges transférées[36]. La jurisprudence constitutionnelle[37] précise que l'application du principe de neutralité financière impose d'arrêter le montant alloué par l'Etat à l'exercice de la compétence transférée au « *coût historique* ».

Ces dispositions ont été codifiées au code général des collectivités territoriales :
- à l'article L.1614-1 du CGCT pour les transferts de compétences,
- à l'article L.1614-1-1 du CGCT pour les créations et extensions de compétences,
- à l'article L.1614-2 du CGCT pour les modifications par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

# 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

## 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le présent projet de loi confie à la Collectivité européenne d'Alsace des compétences opérationnelles spécifiques et particulières de nature à répondre aux spécificités de l'Alsace. Il prévoit notamment de transférer certaines compétences de l'Etat et les agents de l'Etat qui les exerçaient à la Collectivité européenne d'Alsace. Le recours à la loi est dès lors nécessaire pour définir les modalités de compensation financière des transferts de compétences et de personnels qui en résultent.

## 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La disposition envisagée vise à organiser la compensation du transfert des compétences de l'Etat vers la Collectivité européenne d'Alsace et poursuit notamment les objectifs suivants :

[36] Décisions du Conseil Constitutionnel n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n°2003-489 du 29 décembre 2003.

[37] Décisions du Conseil Constitutionnel n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n°2003-489 DC du 29 décembre 2003. Par sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 relative au RMI et au RSA, le Conseil constitutionnel a confirmé qu'en matière de transfert de compétences l'Etat a comme seule obligation d'assurer une compensation des charges évaluées au « coût historique », quelle que soit par la suite l'évolution du coût d'exercice de la compétence transférée.

- prévoir les modalités de calcul du droit à compensation dû à la Collectivité européenne d'Alsace afin que le montant puisse coïncider avec des besoins financiers liés à l'exercice des compétences transférées ;
- encadrer les périodes de référence pour le calcul du droit à compensation des charges de fonctionnement et d'investissement ;
- préciser le vecteur de compensation à privilégier pour compenser les transferts de compétences opérés par le présent projet de loi ;
- prévoir la compensation des transferts de compétences éventuels entre la Collectivité européenne d'Alsace et une autre collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, conformément aux dispositions applicables en matière de transferts de compétences entre catégories de collectivités territoriales[38].

# 3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

## 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES (ÉCARTÉES)

### 3.1.1 Modalités de calcul du droit à compensation

Les ressources correspondant aux charges transférées à la Collectivité européenne d'Alsace doivent être équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat au titre de ces compétences transférées.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[39] ainsi que la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« loi MAPTAM ») prévoient que le droit à compensation des charges d'investissement transférées à une collectivité territoriale soit calculé « *hors fonds de concours* ». Les fonds de concours peuvent s'apprécier comme des crédits attribués par une entité autre que l'Etat à destination d'une dépense déterminée de l'Etat. Or il apparaît à la lecture du programme 203[40] annexé au projet de loi de finances pour 2019 dans le document retraçant les missions du budget général de l'Etat que la totalité des crédits d'investissement à destination du réseau routier de l'Etat provient de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT).

L'AFIFT étant un établissement public national à caractère administratif sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire prévu par l'article R1512-12 du code des

---

[38] Article 133 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

[39] Article 119 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) : "***Le droit à compensation des charges d'investissement*** *transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et* ***hors fonds de concours****, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.*"

[40] Programme 203 : « *Infrastructures et services de transports* »

transports, les crédits qu'elle verse au programme 203 peuvent être entendus comme des fonds de concours.

Deux options ont donc été envisagées :

- reprendre l'écriture_de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[41] en matière de transfert de voirie excluant de manière stricte la prise en compte des fonds de concours dans le calcul du droit à compensation ;
- inscrire une précision dans le présent projet de loi précisant que le calcul du droit à compensation se fera hors fonds de concours à l'exception de ceux provenant de l'AFIFT.

### 3.1.2 Périodes de référence

Pour arrêter le montant du droit à compensation, il est nécessaire de se baser sur les périodes de référence les plus représentatives des charges transférées.

Deux options ont, là encore, été envisagées :

- reprendre l'écriture de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[42] en matière de transfert de voirie qui avait prévu une période de référence de « 3 ans » pour la compensation des charges de fonctionnement et « au moins 5 ans » pour la compensation des charges d'investissement. Ces dispositions ont été précisées par décrets en Conseil d'Etat[43] ;

- reprendre l'écriture de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui avait prévu une période de référence de « 3 ans maximum » pour la compensation des charges de fonctionnement et « au moins 5 ans » pour la compensation des charges d'investissement. Un décret en Conseil d'Etat devait fixer les modalités d'application concernant les périodes de référence pour le calcul du droit à compensation après avis de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

### 3.1.3 Vecteur de compensation

Il existe plusieurs vecteurs de compensation financière :

---

[41] Article 119 de la loi LRL.

[42] Article 119 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

[43] Décret n° 2005-1509 du 6 décembre 2005 pris pour l'application de l'article 119 de la loi LRL, soumis pour avis à la CCEC, qui fixe la période de référence à 5 ans pour la détermination du droit à compensation des charges d'investissement ; décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif à la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions, soumis pour avis à la CCEC ; décret n°2006-1342 du 6 novembre 2006 relatif au transfert aux collectivités territoriales des services ou parties de services déconcentrés du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pour l'exercice des compétences en matière de routes nationales transférées.

- les prélèvements sur recettes (PSR), opérés sur les recettes du budget général de l'État, qui permettent d'effectuer le versement des crédits aux collectivités territoriales sans recourir à la procédure préalable de délégation ministérielle des crédits aux préfets ;

- les dotations versées par l'Etat sous forme de crédits budgétaires, qui sont libres d'emploi pour les collectivités territoriales (les ressources ne sont pas affectées à une catégorie ou une nature de dépenses). Sauf nouveaux transferts à compenser, le montant de compensation versé au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD) est gelé depuis 2009 ;

- la fiscalité transférée correspondant aux produits d'impôts d'Etat reversés aux collectivités territoriales. Lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel[44] et, s'agissant des transferts mis en œuvre par la loi LRL, à l'article 119 de cette loi. Le droit à compensation fait ainsi l'objet d'une clause de garantie. Les pertes de produit fiscal résultant de la modification du fait de l'Etat de l'assiette ou des taux de ces impôts, postérieurement à la date de transfert des impôts, sont compensés intégralement, collectivité par collectivité, pour les départements et les régions (article L.1614-5 du CGCT).

## 3.2 DISPOSITIF RETENU

### 3.2.1 Modalités de calcul du droit à compensation retenues

Afin que le transfert de compétences prévu par le présent projet de loi puisse être accompagné des ressources nécessaires à leur exercice, il a été décidé de retenir une écriture levant toute ambigüité sur la prise en compte des crédits versés par l'AFIFT au titre du programme 203 pour le calcul du montant du droit à compensation dû à la Collectivité européenne d'Alsace.

Dès lors, le paragraphe I de l'article envisagé porte la mention « *Ces charges d'investissement sont calculées hors taxe et hors fonds de concours autres que ceux en provenance de l'agence de financement des infrastructures de transport en France.* ».

[44] Décision DC n°2003-489 du 29 décembre 2003, considérant 23, et décision n°2004-511 DC du 29 décembre 2004, considérant n° 36.

### 3.2.2 Périodes de référence retenues

Il a été décidé de retenir la rédaction adoptée dans le cadre de la loi MAPTAM qui avait prévu une période de référence de « 3 ans maximum » pour la compensation des charges de fonctionnement et « au moins 5 ans » pour la compensation des charges d'investissement. Cette rédaction présente l'avantage de fixer une période de référence plus souple que la rédaction de la loi LRL concernant les charges de fonctionnement.

Il sera ainsi possible de retenir les périodes de référence concernant les charges d'investissement et de fonctionnement des compétences transférées en fonction de la position arrêtée par les élus des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et des données financières qui seront collectées.

Ces périodes seront fixées par un décret, pris après avis de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), et s'appliqueront dans le cadre du calcul du droit à compensation, dont le montant sera cristallisé par un arrêté interministériel de compensation.

### 3.2.3 Vecteur de compensation retenu

L'attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) garantit à la Collectivité européenne d'Alsace un montant de compensation soclé en loi de finances ainsi qu'une dynamique correspondant à l'évolution du produit de la TICPE, ce que ne permet pas la dotation générale de décentralisation (DGD) dont le montant des concours n'est plus indexé sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis 2009 et ne fait l'objet d'ajustement qu'en cas d'accroissement ou de diminution de charges.

Le montant de compensation arrêté après avis de la CCEC et versé sous forme de fraction de TICPE est garanti par l'Etat de manière pérenne.

### 3.2.4 Dispositif de transfert de compétence entre collectivités retenu

Le présent projet de loi prévoit l'éventualité pour la Collectivité européenne d'Alsace de transférer à la demande de l'eurométropole de Strasbourg des portions de voies visées au I de l'article ci-avant relatif à la compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de route qui sont situées sur son territoire. Dès lors, les modalités de la compensation de ces transferts doivent être fixées.

Les modalités de compensation du transfert entre collectivités sont prévues par l'article 133 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dont il est proposé de reprendre les règles de compensation.

Dans la mesure où, à l'issue de la création de la Collectivité européenne d'Alsace, le fonctionnement des préfectures du Bas-Rhin et Haut-Rhin demeurera inchangé, la loi NOTRe devra être adaptée concernant l'arrêté devant être pris par le représentant de l'Etat constatant

le montant des dépenses résultant des accroissements et des diminutions de charges du transfert de compétence entre la Collectivité européenne d'Alsace et l'eurométropole de Strasbourg.

Dans le cadre des transferts de compétences entre la Collectivité européenne d'Alsace et l'eurométropole de Strasbourg_faisant l'objet d'une saisine de la commission locale d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLECRT), il a été décidé que l'arrêté préfectoral constatant le montant des dépenses résultant des accroissements et des diminutions de charges résultant du transfert de compétence sera pris conjointement par les représentants de l'Etat dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. A défaut d'accord des membres de la CLECRT, les modalités de compensation du transfert de compétences seront celles prévues à l'article 133V de la loi NOTRe[45].

Conformément aux dispositions du IV de l'article 9, les travaux de la CLECRT devront le cas échéant prendre en compte les charges imputables aux collectivités territoriales résultant de l'application des contrats de plans Etat-Région 2015-2020.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

## 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure législative devra s'accompagner de mesures de compensation à inscrire en lois de finances afin de respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel prévoyant que l'entrée en vigueur d'un transfert de compétence est subordonnée à l'adoption concomitante des compensations financières correspondantes[46].

Les mesures de compensation à inscrire en loi de finances initiale pour 2021 comporteront des montants provisionnels qui devront être ultérieurement ajustés afin d'arrêter les montants de compensation définitifs que l'Etat s'engagera à verser à la Collectivité européenne d'Alsace de manière pérenne.

Pour l'application des dispositions du V de l'article 133 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) à la Collectivité européenne d'Alsace, les mots « *par arrêté du représentant de l'Etat dans le département* » sont remplacés par les mots « *par arrêté conjoint des représentants de l'Etat des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin* ».

---

[45] Le droit à compensation des charges d'investissement transférées sera égal à la moyenne des dépenses actualisées figurant dans les comptes administratifs de la CEA et constatées sur une période de sept ans précédant la date du transfert.
Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées figurant dans les comptes administratifs de la CEA et constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences.
[46] Décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14 (transfert du RMI).

### 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le budget de l'Etat sera diminué de manière pérenne à hauteur du droit à compensation de la Collectivité européenne d'Alsace.

Les dispositions du présent projet de loi auront pour conséquence d'accroître le montant de la fraction du produit de TICPE actuellement versé aux deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et qui sera ultérieurement versé à la Collectivité européenne d'Alsace regroupant ces deux départements.

Pour rappel, le nombre des emplois qui sera transféré à la Collectivité européenne d'Alsace est estimé à 173,54 ETP correspondant à une masse salariale annuelle évaluée à 9,6 millions d'euros.

### 4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent projet de loi prévoit le transfert des services et parties de service de l'Etat concernés par l'exercice des compétences transférées à la Collectivité européenne d'Alsace en matière de voirie.

Les 173,54 emplois estimés participant à l'exercice des compétences de l'Etat transférées à la Collectivité européenne d'Alsace seront mis à disposition ainsi que les moyens fonctionnels leur permettant d'assurer les prérogatives qui lui sont juridiquement confiées dans l'attente des partages définitifs. Lors de cette mise à disposition, la rémunération des agents restera à la charge de l'Etat

Dans un délai de deux ans à compter de la date de publication du décret en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à la Collectivité européenne d'Alsace pourront opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat.

L'arrêté de compensation relatif au transfert des personnels, soumis pour avis de la CCEC, sera adopté après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein susceptibles d'être transférés et valorisation financière des fractions d'emplois ne pouvant donner lieu à transfert.

## 5 CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

### 5.1 CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

## 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

### 5.2.1 Application dans le temps et l'espace

La mesure envisagée entrera en vigueur sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021.

### 5.2.2 Textes d'application

Après avis de la CCEC mentionnée à l'article L.1211-4-1 du CGCT, un décret fixera les modalités d'application concernant les périodes de référence retenues pour le calcul du droit à compensation des charges d'investissement et de fonctionnement transférées par le présent projet de loi.

En application de l'article L.1614-3 du CGCT, deux arrêtés interministériels de compensation, pris conjointement par le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre de l'action et des comptes publics, établiront :

- le montant du droit à compensation au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement assurées par l'Etat calculés sur la base des périodes de référence retenues à la date des transferts de compétences ;
- le montant du droit à compensation résultant du transfert de personnels ou de la valorisation financière des équivalents temps plein travaillés non transférés à la Collectivité européenne d'Alsace.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du paragraphe IV de l'article du présent projet de loi portant sur les ordonnances relatives aux adaptations nécessaires des textes ou organismes impactés par cette réforme.

# Article 7 : Succession de la Collectivité européenne d’Alsace aux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin

## 1 ÉTAT DES LIEUX

Chacun des deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin possède des biens immobiliers comme l’hôtel du département ou le centre de protection maternelle et infantile. De même, les deux conseils départementaux ont conclu des contrats avec des prestataires et ils peuvent, le cas échéant, en tant que demandeur ou défendeur, être partie à des procédures judiciaires.

Actuellement, les deux départements font partie d’un certain nombre de syndicats mixtes, de groupements de collectivités, de personnes morales ou siègent à des instances présidées par le représentant de l’État.

Sans être exhaustif, il peut être cité quelques exemples :

- Le département du Bas-Rhin est membre de 7 syndicats mixtes ouverts et le département du Haut-Rhin est membre de 25 syndicats mixtes ouverts. Le département du Bas-Rhin est membre des syndicats mixtes suivants : l’Eurodistrict Pamina, l'agence territoriale d’ingénierie publique (ATIP) et le Syndicat des eaux et de l'assainissement d'Alsace Moselle (SDEA). Le département du Haut-Rhin est membre du syndicat mixte du parc régional des ballons des Vosges ou du syndicat mixte du Bassin de l'Ill (SyMBI). Pour le reste, on constate que le Haut-Rhin est essentiellement membre de syndicats de gestion de cours d'eau. On notera que les deux départements sont membres du syndicat mixte du Mémorial d'Alsace Moselle.

- Les départements du Haut Rhin et du Bas-Rhin sont tous deux membres d’établissements publics tels que l’Établissement Public Foncier local d’Alsace (EPF) ou Archéologie Alsace tandis que chacun préside le conseil d’administration du service départemental d'incendie et de secours et le centre de Gestion (pour l’application du statut de la fonction publique territoriale) de leur département respectif.

- Les présidents des deux départements siègent également à des commissions présidées par le représentant de l’Etat telles que la commission départementale de la coopération intercommunale, la commission consultative des gens du voyage, le comité responsable du plan département d’action pour l’hébergement et le logement des personnes défavorisées ou encore la commission de coordination de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

- Le conseil départemental du Haut-Rhin a procédé à plusieurs délégations de service public, notamment à la société d'exploitation de l'abattoir départemental de Cernay ou à la société Haut-Rhin Telecom.

# 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

## 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

A la suite de la déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace signée le 29 octobre 2018 puis de la délibération concordante du 4 février 2019 des deux conseils départementaux actuels, il est nécessaire de prévoir les conditions dans lesquelles se déroule la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin en un département unique dénommé « Collectivité européenne d'Alsace ».

## 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à faciliter la continuité entre les deux anciens départements et le nouveau département.

# 3 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu consiste en un article *ad hoc*, non codifié, qui permet de garantir la continuité entre les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et la Collectivité européenne d'Alsace.

Cette continuité porte tout d'abord sur les biens (hôtel du département, centres de protection maternels et infantiles), les droits et obligations (versement des allocations individuelles de solidarité) et l'ensemble des procédures administratives et juridictionnelles en cours à la date de la création de la Collectivité européenne d'Alsace.

Elle porte également sur l'ensemble des délibérations et actes pris par les conseils départementaux, ce qui permet d'assurer une sécurité juridique à l'ensemble des habitants de la nouvelle collectivité et à l'ensemble de ses partenaires. La loi précise que le transfert de ces biens, droits et obligations est réalisé à titre gratuit et que les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

La continuité porte ensuite sur les syndicats mixtes, groupements de collectivités autres personnes morales ou organismes extérieurs dont les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sont membres à la date de la création de la nouvelle collectivité.

La continuité porte enfin sur les commissions et instances présidées par le représentant de l'Etat dans le département, dont les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin étaient membres.

La Collectivité européenne d'Alsace leur est substituée en leur sein à la date de sa création.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

## 4.1 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le transfert des biens, droits et obligations des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin vers la Collectivité européenne d'Alsace se fera à titre gratuit et ne donnera lieu aucune indemnité.

Par ailleurs, la loi prévoit que pour l'exercice 2021, qui sera donc le premier exercice de la Collectivité européenne d'Alsace, l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales est applicable sur la base du cumul des montants inscrits aux budgets de l'année précédente, ainsi que des autorisations de programme et d'engagement votées au cours des exercices antérieurs, par les anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin auxquels elle succède.

Ainsi, l'exécutif de la Collectivité européenne d'Alsace pourra, jusqu'à l'adoption de son budget, mettre en recouvrement les recettes et engager, liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget des deux anciens départements durant l'exercice 2020. Elle sera en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.

En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril 2021, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif de la Collectivité européenne d'Alsace pourra, sur autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget des deux anciens départements durant l'exercice 2020, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette.

## 4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les impacts sur les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ne sont que les conséquences du regroupement en un département unique. Les dispositions envisagées vont donner corps à la Collectivité européenne d'Alsace qui va se substituer aux départements du Bas-Rhin et du Haut Rhin dès le 1er janvier 2021.

La composition des syndicats mixtes dans lesquels siègent actuellement les départements du Haut-Rhin et du Bas Rhin va donc être impactée par la création de la Collectivité européenne

d’Alsace. Par exemple, les conseillers départementaux du Bas-Rhin siégeant au sein du conseil syndical de l'agence territoriale d'ingénierie publique siégeront dorénavant, jusqu’à leur éventuel remplacement, au titre de la Collectivité européenne d'Alsace.

Il en sera de même au sein des commissions et instances concernées par la création de la Collectivité européenne d’Alsace.

# 5 CONSULTATION ET MODALITÉS D’APPLICATION

## 5.1 CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national d’évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

## 5.2 MODALITÉS D’APPLICATION

La mesure envisagée entrera en vigueur sur le territoire de la Collectivité européenne d’Alsace au 1er janvier 2021.

# Article 8 : Composition du conseil départemental de la Collectivité européenne d’Alsace jusqu’aux prochaines élections départementales

## 1 ÉTAT DES LIEUX

### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le canton est la circonscription électorale des conseillers départementaux. Depuis la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le canton n’est plus une circonscription administrative de l’Etat. Le Conseil d’Etat a confirmé cette fonction exclusivement électorale du canton en 2014[47].

Depuis la refonte de la carte cantonale et conformément aux décrets n° 2014-185 du 18 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Bas-Rhin et n° 2014-207 du 21 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Haut-Rhin, le département du Bas-Rhin compte 1 121 407 habitants et comprend 23 cantons pour 46 conseillers départementaux tandis que le département du Haut-Rhin compte 762 743 habitants et comprend 17 cantons pour 34 conseillers départementaux.

La population moyenne par canton de ces deux départements s’élève respectivement à 48 757 habitants pour le Bas-Rhin et à 44 867 habitants pour le Haut-Rhin et est supérieure à la population moyenne par canton en France métropolitaine qui s’élève, quant à elle, à 30 525 habitants.

### 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Au regard de l’article 3 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision n°85-196 DC du 8 août 1985, que les organes délibérants des collectivités territoriales, pour être représentatifs des territoires et de leurs habitants, doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques afin de respecter le principe d’égalité devant le suffrage énoncé à l’article 3 de la Constitution. Le découpage actuel des cantons dans les

---

[47] Décision du 21 mai 2014, M. Jean-Jacques HYEST et autres, n° 376166.

départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, validé, par construction, par le Conseil d'Etat et apprécié département par département, respecte ce principe (cf. tableau ci-dessous[48]).

| Code département | Code canton | Nom du canton | Nombre de communes | Population municipale | Ecart à la moyenne Alsace | Ecart à la moyenne départementale avant création de la Collectivité européenne d'Alsace |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 67 | 01 | Bischwiller | 22 | 51 952 | 10,29% | 7,76% |
| 67 | 02 | Bouxwiller | 54 | 49 109 | 4,26% | 2,33% |
| 67 | 03 | Brumath | 22 | 52 705 | 11,89% | 9,50% |
| 67 | 04 | Erstein | 28 | 47 740 | 1,35% | -0,56% |
| 67 | 05 | Haguenau | 14 | 49 080 | 4,20% | 2,22% |
| 67 | 06 | Hœnheim | 10 | 50 933 | 8,13% | 5,56% |
| 67 | 07 | Illkirch-Graffenstaden | 4 | 49 087 | 4,21% | 2,47% |
| 67 | 08 | Ingwiller | 75 | 44 353 | -5,84% | -7,39% |
| 67 | 09 | Lingolsheim | 13 | 50 467 | 7,14% | 4,68% |
| 67 | 10 | Molsheim | 31 | 55 181 | 17,15% | 15,27% |
| 67 | 11 | Mutzig | 51 | 46 925 | -0,38% | -1,90% |
| 67 | 12 | Obernai | 25 | 40 848 | -13,28% | -13,77% |
| 67 | 13 | Reichshoffen | 43 | 48 977 | 3,98% | 2,49% |
| 67 | 14 | Saverne | 49 | 49 288 | 4,64% | 3,03% |
| 67 | 15 | Schiltigheim | 2 | 48 991 | 4,01% | 1,31% |
| 67 | 16 | Sélestat | 29 | 55 747 | 18,35% | 16,15% |
| 67 | 17 | Strasbourg-1 | 1 | 46 879 | -0,48% | -2,65% |

[48] Source : Ministère de l'intérieur, INSEE

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 67 | 18 | Strasbourg-2 | 1 | 43 601 | -7,44% | -9,62% |
| 67 | 19 | Strasbourg-3 | 1 | 47 400 | 0,63% | -1,88% |
| 67 | 20 | Strasbourg-4 | 1 | 43 881 | -6,84% | -8,17% |
| 67 | 21 | Strasbourg-5 | 1 | 40 364 | -14,31% | -15,42% |
| 67 | 22 | Strasbourg-6 | 1 | 57 159 | 21,35% | 19,22% |
| 67 | 23 | Wissembourg | 44 | 50 740 | 7,72% | 5,98% |
| 68 | 01 | Altkirch | 64 | 47 521 | 0,89% | 5,91% |
| 68 | 02 | Brunstatt | 27 | 40 560 | -13,89% | -9,60% |
| 68 | 03 | Cernay | 31 | 50 289 | 6,76% | 12,08% |
| 68 | 04 | Colmar-1 | 2 | 45 098 | -4,26% | 0,51% |
| 68 | 05 | Colmar-2 | 13 | 52 632 | 11,74% | 17,31% |
| 68 | 06 | Ensisheim | 38 | 48 425 | 2,80% | 7,93% |
| 68 | 07 | Guebwiller | 18 | 35 787 | -24,03% | -20,24% |
| 68 | 08 | Kingersheim | 8 | 40 518 | -13,98% | -9,69% |
| 68 | 09 | Masevaux | 59 | 38 519 | -18,23% | -14,15% |
| 68 | 10 | Mulhouse-1 | 1 | 39 793 | -15,52% | -11,31% |
| 68 | 11 | Mulhouse-2 | 1 | 41 593 | -11,70% | -7,30% |
| 68 | 12 | Mulhouse-3 | 2 | 42 158 | -10,50% | -6,04% |
| 68 | 13 | Rixheim | 12 | 48 384 | 2,72% | 7,84% |
| 68 | 14 | Saint-Louis | 21 | 55 384 | 17,58% | 23,44% |
| 68 | 15 | Sainte-Marie-aux-Mines | 28 | 44 446 | -5,64% | -0,94% |
| 68 | 16 | Wintzenheim | 35 | 49 014 | 4,06% | 9,24% |
| 68 | 17 | Wittenheim | 9 | 42 622 | -9,51% | -5,00% |
| Population totale Alsace | | | | 1 884 150 | | |
| Population totale Bas-Rhin | | | | 1 121 407 | | |
| Population totale Haut-Rhin | | | | 762 743 | | |
| Population moyenne par canton Alsace | | | | 47 104 | | |

| | | |
|---|---|---|
| Population moyenne par canton Bas-Rhin | 48 757 | |
| Population moyenne par canton Haut-Rhin | 44 867 | |

Ainsi, dans le département du Bas-Rhin, la population de chaque canton ne s'écarte pas de plus de 20% de la population moyenne des cantons du département. Dans le département du Haut-Rhin, seul un canton (Saint-Louis) s'écarte de plus de 20% de la moyenne départementale mais de manière marginale (+23,44%).

### 1.3 CADRE CONVENTIONNEL

Le droit européen est sans influence sur les élections départementales qui demeurent de la compétence nationale. En effet, en matière électorale, il ne fixe que les règles relatives à l'élection des représentants au Parlement européen et les règles relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne résidant dans un autre Etat membre.

### 1.4 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans le cadre de la création au 1er janvier 2015 de la métropole de Lyon qui a remplacé le département du Rhône sur son périmètre et la communauté urbaine de Lyon, le mandat des conseillers communautaires de la communauté urbaine de Lyon, élus en mars 2014, a été prorogé jusqu'aux élections municipales de mars 2020. Ces derniers composent jusqu'en 2020 l'organe délibérant de la métropole. D'autre part, le mandat en cours des conseillers départementaux au moment de la création de la métropole de Lyon a été maintenu jusqu'à son terme, soit jusqu'en mars 2015, date du renouvellement général des conseils départementaux.

Le Conseil constitutionnel avait autorisé dans sa décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 ce régime transitoire au motif que les critères suivants étaient respectés :

- une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires ;
- une information des électeurs avant le scrutin que les conseillers communautaires deviendraient conseillers métropolitains ;
- un dispositif permettant de faciliter la réalisation de la réforme et éviter une nouvelle élection au cours de l'année d'élection des conseillers communautaires.

S'agissant de la création de la collectivité unique de Corse à la date du 1er janvier 2018, un autre scénario avait été retenu. Ainsi, le mandat des 51 membres de l'assemblée de Corse élus en décembre 2015 a pris fin en décembre 2017 afin de procéder à l'élection de l'organe délibérant de la collectivité unique sans phase de transition.

## 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Conformément à l'article 34 de la Constitution, le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales relèvent du domaine de la loi.

Le prochain renouvellement général des conseils départementaux est prévu en mars 2021. Or les projets de loi et de décret de fusion prévoient une création de la Collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021. Il est donc nécessaire que la loi, d'une part, précise les conséquences de la fusion des départements sur les mandats des conseillers départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et, d'autre part, fixe la composition transitoire du conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace jusqu'aux prochaines élections départementales.

De plus, il est nécessaire de prévoir les modalités selon lesquelles le président de la Collectivité européenne d'Alsace sera élu dès la création de cette dernière dans l'attente du renouvellement général des conseils départementaux.

Enfin, il est nécessaire de préciser que les conseillers départementaux de la Collectivité européenne d'Alsace seront élus, à compter du prochain renouvellement général, dans chacun des cantons des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

### 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans un souci de stabilité des institutions et de la vie politique, l'objectif est de s'assurer qu'un conseil départemental puisse régulièrement se tenir jusqu'aux prochaines élections départementales qui auront lieu en mars 2021.

A cette fin, le conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace sera composé, de manière transitoire, de l'ensemble des conseillers départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin élus en 2015.

## 3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

### 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES (ÉCARTÉES)

L'option d'un redécoupage électoral a été écartée : Bien entendu, la fusion des deux collectivités départementales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin implique de respecter le principe

d'égalité devant le suffrage et donc l'équilibre démographique entre les cantons à l'échelle de la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace.

Toutefois, le maintien des limites cantonales actuelles ne remet pas en cause l'équilibre démographique entre les cantons du Haut-Rhin et du Bas-Rhin regroupés au sein de la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace. En effet, les écarts à la moyenne pour chaque canton se situent tous en dessous du seuil accepté par le Conseil d'Etat (+/-20%), à l'exception d'un léger dépassement dans les cantons de Strasbourg (+21,35%) et Guebwiller (-24,03%).

S'agissant de l'effectif de la nouvelle assemblée délibérante, cette dernière compterait 80 conseillers départementaux, ce qui correspond au nombre de sièges des collectivités départementales comportant une population équivalente. A titre de comparaison, le département du Pas-de-Calais compte 39 cantons et 78 conseillers départementaux pour une population de 1 470 625 habitants.

Avec 40 cantons, la population moyenne par canton à l'issue de la fusion s'élèvera à 47 104 habitants. Comparativement, la population moyenne par canton dans le département de la Gironde est quasiment similaire avec 47 475 habitants.

Le fait que le conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace soit composé de la somme des conseillers départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin n'est donc pas de nature à porter atteinte à la représentativité démographique des conseillers départementaux.

Par ailleurs, l'hypothèse d'élections anticipées a également été écartée. En effet, dans la mesure où la création de cette nouvelle collectivité, à compter du 1er janvier 2021, n'impliquera ni un redécoupage des cantons existants ni une variation du nombre de conseillers départementaux, il n'apparaît pas nécessaire de procéder au renouvellement de son assemblée délibérante avant la date des prochaines élections départementales prévues au cours du mois de mars 2021, ce qui limite la période transitoire à trois mois.

### 3.2 DISPOSITIF RETENU

La mesure envisagée règle la question du mandat des conseillers départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et de la composition de la Collectivité européenne d'Alsace pour la période comprise entre sa création et la date du renouvellement général des assemblées délibérantes des conseils départementaux qui interviendra en mars 2021 soit pour trois mois.

Il prévoit ainsi que, jusqu'au renouvellement général des conseils départementaux devant intervenir en mars 2021, le conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace demeure composé de l'ensemble des conseillers départementaux des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dont le mandat s'exercera donc jusqu'à son terme.

Certes, le corps électoral ayant élu les conseillers départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin en 2015 n'a pas été informé, au moment de l'élection, de l'évolution future de sa collectivité et les élus concernés voteront pendant trois mois des décisions au titre d'une nouvelle collectivité dépassant le périmètre de la collectivité pour laquelle ils ont été élus. Toutefois, cette situation transitoire sera limitée dans le temps (trois mois), concernera une collectivité de même niveau (département) et évitera l'organisation d'une élection à quelques mois du renouvellement des conseils départementaux. Pour ces raisons, cette option a été retenue.

Comme il l'a été expliqué plus haut, le maintien des limites cantonales actuelles dans le souci de préserver la stabilité des institutions locales ne remet pas en cause l'équilibre démographique entre les cantons du Haut-Rhin et du Bas-Rhin regroupés au sein de la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace. Il est attendu que la nouvelle assemblée délibérante compte 80 conseillers départementaux et avec 40 cantons, la population moyenne par canton à l'issue de la fusion s'élèvera à 47 104 habitants.

Concernant les modalités selon lesquelles le président de la Collectivité européenne d'Alsace sera élu dès la création de cette dernière, dans l'attente du renouvellement général des conseils départementaux, il a été choisi de rendre applicables les dispositions de droit commun, à savoir l'élection du président à la majorité absolue des membres du conseil départemental, conformément à l'article L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, par exception à la règle posée par l'article L. 191-1 du code électoral selon laquelle *« le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1er janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure si ce nombre n'est pas entier impair* », la prochaine élection des conseillers départementaux de la Collectivité européenne d'Alsace se fera sur la base des actuels cantons des deux départements regroupés.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Cette disposition a pour conséquence de maintenir jusqu'à son terme le mandat des 80 conseillers départementaux élus dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à l'issue des élections départementales de mars 2015.

Ainsi, entre janvier et mars 2021, l'assemblée délibérante de la Collectivité européenne d'Alsace sera composée des 46 conseillers départementaux issus du département du Bas-Rhin et des 34 conseillers départementaux issus du département du Haut-Rhin élus en mars 2015.

# 5 CONSULTATION ET MODALITÉS D’APPLICATION

## 5.1 CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national d’évaluation des normes a été consulté à titre facultatif le 7 février 2019 et a émis un avis favorable.

## 5.2 MODALITÉS D’APPLICATION

La mesure envisagée entrera en vigueur sur le territoire de la Collectivité européenne d’Alsace au 1er janvier 2021.

# Article 9 : Habilitation pour les ordonnances relatives aux adaptations nécessaires des textes ou organismes impactés par cette réforme

## 1 ÉTAT DES LIEUX

### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

La Collectivité européenne d'Alsace, qui sera créée au 1er janvier 2021, constituera un regroupement de départements au sens de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin entraînera l'existence d'un département unique doté de compétences particulières par rapport aux autres départements (domaine transfrontalier, routes, tourisme).

Si ce département relèvera des règles de droit commun applicables aux autres départements, la fusion nécessitera d'adapter certaines modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement du nouveau département et elle aura des répercussions sur des organismes qui existent actuellement dans les deux départements.

En effet, des phases transitoires peuvent ainsi être nécessaires pour passer à un régime de droit commun, par exemple pour certains organismes ou instances dont la fusion ne peut constituer une simple addition des instances existantes (Maison départementale des personnes handicapées par exemple). En effet, la fusion de deux organismes constituant rarement leur juxtaposition, des réorganisations sont à prévoir telles que le regroupement de certains agents sur un seul site ou une fusion des fonctions supports….

De plus, le détail des modalités de transfert des personnels nécessitera sans doute d'être précisé, de même que les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et celles relatives aux concours financiers de l'Etat, aux relations financières entre les collectivités concernées (Collectivité européenne d'Alsace, région Grand-Est) et à la péréquation des ressources fiscales applicables à ces collectivités et aux communes situées sur leur territoire.

Les relations entre la Collectivité européenne d'Alsace et le représentant de l'Etat sur son territoire devront également être précisées notamment pour déterminer le représentant de l'Etat en charge du contrôle administratif de ses actes et du contrôle budgétaire.

Les références aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui figurent actuellement dans différents textes législatifs, devront le cas échéant être adaptées lorsqu'elles seront susceptibles de s'appliquer à la Collectivité européenne d'Alsace.

Enfin, certaines références en droit électoral aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ou aux membres de leurs assemblées délibérantes ne pourront être maintenues notamment lorsqu'elles constituent le cadre d'un mode de scrutin. C'est particulièrement le cas pour les régimes d'incompatibilité et d'inéligibilité qui font référence au « *département* », lequel peut désigner la collectivité autant que la circonscription, ce qui suppose de préciser le cas de la Collectivité européenne d'Alsace dans plusieurs articles du code électoral afin de pallier toute ambiguïté.

En effet, actuellement, les territoires de compétence respectifs du conseil départemental du Bas-Rhin et du conseil départemental du Haut-Rhin correspondent strictement aux limites territoriales des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, entendus comme circonscription administrative de l'Etat au sens de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

A l'issue de la création de la Collectivité européenne d'Alsace, cette concordance des périmètres géographiques cessera d'exister puisque le périmètre de compétence de la Collectivité européenne d'Alsace, département au sens de l'article 72 de la Constitution, correspondra au territoire de deux circonscriptions administratives départementales de l'Etat : les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Cette dissociation des périmètres est rendue possible par l'article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, qui dispose depuis 2014 que « *l''évolution des limites des collectivités territoriales est sans incidence sur les circonscriptions administratives de l'Etat* » (disposition introduite par l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon).

## 1.2 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

S'agissant de la création de la collectivité unique de Corse, l'article 30 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoyait notamment d'autoriser le Gouvernement à modifier les références en droit électoral aux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ou aux membres de leurs assemblées délibérantes ne pouvant être maintenues. Il autorisait également le Gouvernement à préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse.

S'agissant de la création de la Ville de Paris, l'article 8 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain prévoyait d'autoriser le Gouvernement à prendre des ordonnances tendant notamment à adapter les modalités de son organisation, de son fonctionnement et de son financement et permettant de préciser et d'adapter les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et celles relatives aux concours financiers de l'Etat applicables à celle-ci.

# 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

## 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La prise d'ordonnances sera nécessaire pour procéder aux adaptations indispensables afin de prendre en compte toutes les conséquences du présent projet de loi et du décret de regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin qui ne peuvent, pour l'heure, être envisagées avec précision.

Les dispositions de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales ne comportent pas de détails sur les modalités concrètes de mise en œuvre du regroupement de deux départements. Si certaines peuvent être intégrées directement dans le projet de loi, d'autres nécessiteront la réalisation d'un état de lieux précis des adaptations nécessaires afin de garantir le bon fonctionnement de la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace dès sa création au 1er janvier 2021.

Les dispositions en cause relèvent bien de l'article 34 de la Constitution puisqu'elles touchent les règles concernant le régime électoral des assemblées locales ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ainsi que les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

En l'espèce, il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer dans quels domaines le Gouvernement pourrait être amené à intervenir ou quel type d'adaptation il serait amené à mettre en place, ce qui justifie l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance.

De plus, conformément à l'article 34 de la Constitution, le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales relève du domaine de la loi.

Le code électoral, dans sa partie législative, fait régulièrement référence au « *département* », sans préciser s'il s'agit du département entendu comme collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution ou du département entendu comme circonscription administrative de l'Etat, au sens de l'article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

La création de la Collectivité européenne d'Alsace, qui disposera d'un ancrage territorial inédit, rend nécessaire l'adaptation de certaines dispositions législatives du code électoral,

comme cela avait été fait lors de la création de l'Assemblée de Corse[49] ou lors de la création de la métropole de Lyon[50]. C'est notamment le cas pour les incompatibilités et les inéligibilités prévues par le code électoral à l'échelle du *« département »*, que le projet de loi propose d'élargir à l'ensemble de la Collectivité européenne d'Alsace pour les titulaires de fonctions exercées à l'échelle d'une des deux circonscriptions départementales (Haut-Rhin ou Bas-Rhin).

### 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente habilitation vise à ce que le Gouvernement dispose de la possibilité de prendre par ordonnance toute mesure nécessaire afin d'harmoniser les dispositions législatives, d'assurer la cohérence des textes, d'abroger des dispositions devenues sans objet et de remédier aux éventuelles difficultés qui surviendraient à la suite de la fusion des deux départements alsaciens le 1er janvier 2021, notamment pour :

- adapter les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de la Collectivité européenne d'Alsace et fixer les dispositions transitoires applicables jusqu'au renouvellement général des conseils départementaux ;

- adapter le territoire d'intervention et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi en conséquence de la création de la Collectivité européenne d'Alsace ;

- préciser les modalités de transfert des fonctionnaires et agents contractuels, y compris les personnels détachés sur les emplois fonctionnels ;

- préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et celles relatives aux concours financiers de l'Etat, aux relations financières avec les autres collectivités et à la péréquation des ressources fiscales à ces collectivités et aux communes situées sur leur territoire ;

- préciser les règles applicables aux relations entre la Collectivité européenne d'Alsace et le représentant de l'Etat sur son territoire;

- modifier les références en droit électoral aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ou aux membres de leurs assemblées délibérantes qui ne peuvent être maintenues, notamment lorsqu'elles constituent le cadre d'un mode de scrutin ;

- clarifier le régime des incompatibilités et des inéligibilités prévues à l'échelle du « *département* » dès lors que le périmètre du nouveau conseil départemental de la

[49] Ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse
[50] Ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse

Collectivité européenne d'Alsace sera plus large que celui des circonscriptions départementales ;

- adapter les références aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans toutes les dispositions législatives en vigueur susceptibles d'être applicables à la Collectivité européenne d'Alsace.

# 3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

## 3.1 OPTIONS ENVISAGÉES (ÉCARTÉES)

Compte tenu des délais nécessaires à l'organisation de la transition entre les deux départements existants et la future Collectivité européenne d'Alsace, il n'a pas été retenu de mentionner *in extenso* l'ensemble des dispositions d'adaptation ou de transition dans le présent projet de loi.

Il convient en effet de conserver un délai de douze mois entre la promulgation du présent projet de loi et la publication des ordonnances afin d'envisager toutes les adaptations nécessaires en vue d'assurer la sécurité juridique du fonctionnement de la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace.

Cette option avait également été écartée lors des précédents corse et lyonnais précités.

## 3.2 DISPOSITIF RETENU

Il a été décidé de recourir, dans un délai de douze mois suivant la promulgation du présent projet de loi, à des ordonnances, afin d'envisager toutes les adaptations nécessaires à la transition entre les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace, par un état des lieux précis, et d'assurer ainsi la sécurité juridique du fonctionnement de cette nouvelle collectivité.

La disposition envisagée habilite également le Gouvernement à modifier par voie d'ordonnance les références en droit électoral aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ou aux membres de leurs assemblées délibérantes qui ne peuvent être maintenues, notamment lorsqu'elles constituent le cadre d'un mode de scrutin, par exemple les sections départementales pour les élections régionales.

# 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

- Les ordonnances qui seront prises donneront à la Collectivité européenne d'Alsace les moyens de fonctionner, d'un point de vue juridique et financier en assurant notamment la sécurité juridique de ses actes ;

- Elles assureront les bonnes conditions du transfert des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, et donc le bon fonctionnement rapide des services de la Collectivité européenne d'Alsace ;

- Elles permettront d'insérer dans le code électoral des dispositions spécifiques à la Collectivité européenne d'Alsace s'agissant des références aux départements.

# 5 JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai d'habilitation de douze mois laissé au Gouvernement vise à établir un état des lieux précis, postérieurement à la création de la Collectivité européenne d'Alsace, des mesures d'adaptation et de transition nécessaires entre les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et la future Collectivité européenne d'Alsace. Cet état des lieux nécessitera l'intervention de différents acteurs dont notamment les départements eux-mêmes et les services centraux et déconcentrés de l'Etat. Ce délai permettra ensuite la rédaction, la signature et la promulgation des ordonnances.

Il est enfin précisé qu'un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

# Article 10 : Habilitation pour les ordonnances relatives aux mesures visant à garantir à la future Collectivité européenne d'Alsace les moyens nécessaires à la gestion et aux investissements liés aux transferts des routes nationales non concédées ainsi qu'à la maîtrise du trafic routier de marchandises sur les axes relevant de sa compétence.

## 1 ÉTAT DES LIEUX

### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Ainsi qu'il l'a été indiqué précédemment dans l'étude d'impact, le 1er janvier 2005, l'Allemagne a instauré une taxe kilométrique appelée Lastkraftwagen Maut (LKW-Maut) s'appliquant aux poids lourds de 12 tonnes et plus circulant sur le réseau autoroutier fédéral.

Cette disposition a induit un accroissement du trafic poids lourds (PL) sur les liaisons Nord – Sud qui traversent l'Alsace.

Selon l'enquête menée en 2008 par le centre d'études techniques de l'équipement de l'Est, le trafic total d'échange et de transit sur le réseau routier et autoroutier alsacien s'est accru entre 2003 et 2008 de plus de 6300 poids lourds par jour (PL/J), soit une hausse de 22,9% en 5 ans. Les points de passage en Alsace ont notamment connu une hausse globale du trafic poids lourds très élevée : elle est environ trois fois supérieure à la moyenne nationale sur la période de 2002 à 2007.

Cette évolution semble imputable à un report de trafic en provenance d'Allemagne consécutif à la mise en place au 1er janvier 2005 de la LKW Maut (taxe sur les routes fédérales allemandes, dont l'A5) :

- Les flux internes à l'Allemagne empruntant le réseau alsacien passent de moins de 100 PL/jour à 370 PL/jour. Ces déplacements empruntent le réseau selon une grande diversité d'itinéraires, principalement localisés dans le Bas-Rhin.
- Les flux entre la Suisse ou l'Italie et l'Allemagne augmentent de 750 PL/jour. Il est à noter que pour 300 PL/jour, l'explication peut également être recherchée dans la mise en service du pont Pfimlin.
- Le transit entre le Benelux et la Suisse augmente de 130 PL/jour.

Ces résultats mettent en avant une modification radicale du transit en Alsace : partant d'un transit total de près de 9000 PL/jour en 2003, les flux en augmentation croissent globalement de 2700 PL/jour tandis que les flux en diminution baissent de 1600 PL/jour. La modification

des flux atteindrait donc une hausse de 1000 PL/jour, soit 12% sur la période considérée. Cette modification toucherait près de 50% des déplacements en transit.[51] Ces chiffres sont considérés comme stables depuis cette enquête et confirme une asymétrie du trafic poids lourds entre les réseaux français et allemand au détriment de l'Alsace.

La hausse globale du trafic routier et autoroutier entraîne régulièrement des situations d'engorgement aux externalités négatives en termes de fluidité de la circulation et d'environnement en particulier sur certains points de passages des autoroutes A35 et A36.

Dans le but de limiter ce phénomène, le Parlement avait adopté la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports qui prévoyait en son article 27 la mise en place d'une taxe à titre expérimental dans la région Alsace pouvant s'appliquer aux véhicules utilitaires dont le poids total en charge était égal ou supérieur à 12 tonnes, lorsqu'ils empruntaient des routes ou portions de routes d'usage gratuit à proximité d'axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire français.

Ce dispositif avait ensuite été inclus dans le projet de taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, laquelle a été abrogée par l'article 84 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Il n'existe donc plus aujourd'hui de dispositif juridique spécifique pour limiter les reports de trafic routier de marchandises en Alsace induits par la tarification en vigueur sur certains axes allemands.

Par ailleurs, par un contrat de concession, entré en vigueur le 31 janvier 2016, l'Etat a confié le projet d'Autoroute de Contournement Ouest de Strasbourg (ACOS ou A355) à la société ARCOS, filiale de Vinci concessions. Ce projet autoroutier doit compléter le réseau routier existant de la métropole strasbourgeoise et permettre de réduire l'insécurité routière et la congestion de l'A35 grâce au report d'une part du trafic de transit de l'A35 vers ce nouveau contournement.

Afin de permettre l'aménagement de l'A35, il avait été prévu, dans le cadre de la négociation de ce contrat, une « clause de paysage » par laquelle l'Etat s'engageait sous peine de sanction à mettre en place une interdiction de circulation des poids lourds en transit sur l'A35 et l'A4 entre l'échangeur A35/RN83 et l'échangeur A35/A355/A4, sur l'autoroute A351 et sur la RN4 entre l'échangeur RN4/A355 et l'A351 à la mise en service de l'autoroute.

L'article 24.1 du cahier des charges de la concession A355 prévoit, qu'en cas d'absence d'une telle interdiction à la mise en service de l'A355 ou de l'abrogation d'une telle interdiction dans les 5 années suivant cette même mise en service, l'Etat, en sa qualité de concédant, se verrait devenir redevable du paiement au concessionnaire d'un certain montant de concours publics, montant défini dans ce même article.

[51] Rapport « Trafic PL en Alsace », Centre d'études techniques de l'équipement de l'Est, Août 2010

En lien notamment avec cette clause, l'Etat et les collectivités territoriales intéressées au projet de l'A355, à savoir le Conseil départemental du Bas-Rhin, le Conseil régional d'Alsace, l'eurométropole de Strasbourg et la Ville de Strasbourg, avaient convenu d'une convention financière qui forme l'annexe 21 au cahier des charges de la concession A355.

Cette convention financière a pour objet de :

- définir la répartition entre l'État et le conseil départemental du Bas-Rhin et le conseil régional d'Alsace de la prise en charge des concours publics éventuellement dus du fait de la clause susmentionnée ainsi que de l'indemnité de déchéance prévus au contrat de concession A355 ;
- définir les modalités d'actualisation, de mandatement et de versement des dits concours publics ;
- définir la répartition entre l'État et le conseil départemental du Bas-Rhin et le conseil régional d'Alsace du partage des résultats de la concession prévu au contrat de concession A355 ;
- définir les modalités d'information des collectivités territoriales parties à la convention pour ce qui concerne le suivi de l'activité du concessionnaire de l'A355 et de la bonne exécution du contrat de concession.

Or du fait du transfert à la Collectivité européenne d'Alsace puis à l'eurométropole de Strasbourg du réseau de routes nationales de l'Etat à proximité de Strasbourg, et notamment de l'A35 et l'A4 entre l'échangeur A35/RN83 et l'échangeur A35/A355/A4, sur l'autoroute A351 et sur la RN4 entre l'échangeur RN4/A355 et l'A351, l'Etat ne sera plus décisionnaire en matière de limitation de circulation des poids lourds sur ces sections et de ce fait dans l'incapacité juridique de garantir la tenue de l'engagement pris en la matière dans le cadre de la concession de l'A355. Par ailleurs, la concession étant complètement intégrée dans le réseau de routes nationales transféré à la future Collectivité européenne d'Alsace, les décisions qui seront prises par cette dernière sur ce même réseau auront une influence déterminante sur l'équilibre économique de la concession de l'A355.

Pour ces différentes raisons, il est nécessaire de réviser l'organisation de la coordination entre l'Etat et de la future CEA au sujet de la convention de concession relative à l'autoroute A355 et aux modalités de la compensation par la Collectivité européenne d'Alsace des dépenses et coûts induits par ses décisions sur le réseau autoroutier qui lui est transféré et supportés par l'Etat au titre de l'exécution de cette convention de concession.

## 1.2 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Il peut être rappelé qu'actuellement, la taxation des voitures et des poids lourds varie selon les pays européens. Certains utilisent des péages, comme la France, et d'autres, une vignette différenciée pour les camions ou les voitures. Enfin, dans certains pays, les conducteurs ne paient rien, et il n'y a aujourd'hui que 25 % du réseau routier transeuropéen sur lequel la circulation est payante.

Des discussions sont en cours au Parlement européen sur la révision de la directive « euro vignette ». Le projet porté par la Commission viserait justement à supprimer les vignettes et à les remplacer obligatoirement par des systèmes de péages[52].

# 2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

## 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

A la suite de la déclaration commune du 29 octobre 2018, les conseils départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont indiqué vouloir engager l'étude de plusieurs hypothèses pour permettre, d'une part, de garantir à la future Collectivité européenne Alsace les moyens nécessaires à la gestion et aux investissements liés au transfert des routes nationales non concédées situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et, d'autre part, à la maîtrise des reports de trafic routier de marchandises issus des réseaux payants allemands.

Néanmoins, une telle mise en place, pour être efficiente, implique au préalable la réalisation d'études juridiques et techniques complexes afin de déterminer le régime juridique approprié (taxe ou redevance par exemple), les modalités de sa mise en œuvre technique (matériels…) et son mode de gestion (externalisation…).

Par ailleurs, à la suite du transfert de routes nationales non concédées prévues par le présent projet de loi, les prescriptions techniques et les règles de police de la circulation applicables pourraient être précisées ultérieurement.

S'agissant des dispositions relatives au transfert des routes nationales non concédées prévu dans le présent projet de loi, il convient de noter en premier lieu que le cadre d'exercice de la police de la circulation est fixé par les prescriptions du code de la route. L'article R411-9 dispose que « *Le préfet exerce la police de la circulation sur les autoroutes, sous réserve des compétences conférées à d'autres autorités administratives en vertu du présent code.* » Ainsi, sur l'A35 et l'A 36 voire sur d'autres autoroutes qui seraient transférées, le préfet conservera la police de la circulation.

Cependant il reste des règles techniques qui nécessitent le recours à la loi afin d'être rendues applicables à la Collectivité européenne d'Alsace. En effet, l'instruction sur les conditions techniques d'aménagement des autoroutes de liaison (ICTAAL) traite de la conception des autoroutes interurbaines, qu'il s'agisse de la réalisation d'infrastructures urbaines nouvelles ou de l'aménagement du réseau existant. Dans cette instruction, le terme « autoroute » désigne une route à chaussées séparées comportant chacune au moins deux voies en section courante, isolée de son environnement et dont les carrefours sont nivelés. L'ICTAAL contient les principes généraux et les règles techniques fondamentales sur ces routes qui sont généralement dotées du statut d'autoroute ou de route express. Les études préalables, les

[52] Source : Rapport au Premier ministre Mission Alsace Grand Est du Préfet Jean Luc Marx, juin 2018

règles et les recommandations techniques du détail sont traitées dans les documents spécialisés. Le mot "instruction" recouvre en fait un certain nombre de règles de l'art qui sont rendues obligatoire par arrêté ministériel dans les directions interdépartementales des routes. En revanche, pour imposer ces règles à une collectivité territoriale, il semble nécessaire de disposer d'une habilitation législative.

S'agissant des conditions dans lesquelles la Collectivité européenne d'Alsace gèrera les routes qui lui sont transférées et liées à la mise en service de l'autoroute A 355, il est nécessaire d'assurer la continuité des engagements pris par l'Etat, en sa qualité de concédant, vis-à-vis du concessionnaire de cette autoroute, notamment en ce qui concerne l'article 24.1 du cahier des charges. Cela conduit à redéfinir, dans un nouveau partage équitable, les responsabilités financières du fait de la nouvelle répartition des compétences sur le réseau routier national transféré à la CEA. Il s'agira d'arbitrer efficacement ce nouveau partage en fonction d'études à lancer.

### 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est double :

- maîtriser le trafic routier de marchandises entre la France et l'Allemagne sur les axes relevant de la compétence de la Collectivité européenne d'Alsace ;

- prendre en compte toutes les conséquences du transfert à la Collectivité européenne d'Alsace de l'A4 non concédée et de l'A35, y compris les conséquences sur l'équilibre de la concession A355.

## 3 DISPOSITIF RETENU

Il est décidé de recourir, dans un délai de douze mois suivant la promulgation du présent projet de loi, à des ordonnances afin de réaliser les études juridiques et techniques nécessaires permettant de définir le dispositif de financement qui sera le plus approprié pour maîtriser le trafic routier de marchandises entre la France et l'Allemagne sur les axes relevant de la compétence de la Collectivité européenne d'Alsace, les dispositions techniques et règles de police de la circulation applicables au réseau routier qui sera transféré à la CEA et enfin, le nouveau partage des responsabilités financières pour que la Collectivité européenne d'Alsace assure les engagements de l'Etat portant sur les routes qui lui sont transférées et liées à la mise en service de l'autoroute A 355.

## 4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

## 5 JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Compte tenu de la technicité des différentes mesures à prendre qui ne sont à ce jour pas arrêtées, le délai d'habilitation de douze mois laissé au Gouvernement vise à laisser un temps suffisant à la formation d'un consensus entre les parties prenantes sur la base des études qui auront été produites. Une fois le nouvel équilibre trouvé, il permettra la rédaction, la signature et la promulgation des ordonnances.

Il est enfin précisé qu'un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.